

Zulässigkeit der Volksinitiative "Artenvielfalt retten - Zukunft sichern"

Lechleitner, Marc; Iwers, Steffen Johann

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lechleitner, M., & Iwers, S. J. (2020). *Zulässigkeit der Volksinitiative "Artenvielfalt retten - Zukunft sichern"*. (Wahlperiode Brandenburg, 7/6). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-66426-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

Zulässigkeit der Volksinitiative „Artenvielfalt retten – Zukunft sichern“

Bearbeiter: Marc Lechleitner, Dr. Steffen Johann Iwers

Datum: 10. Februar 2020

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind unter www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de veröffentlicht. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	4
B.	Stellungnahme	4
I.	Vorbemerkungen	4
II.	Förmliche Zulässigkeitsvoraussetzungen	5
1.	Unterschriftenbogen	5
2.	Mit Gründen versehener Gesetzentwurf	7
3.	Unterschriften	13
4.	Benennung der Vertreter	14
III.	Zulässiger Gegenstand der Volksinitiative – Koppelungsverbot	15
1.	Begründung des Koppelungsverbots in der verfassungsgerichtlichen Judikatur.....	15
2.	Koppelungsverbot als Maßstab der Landesverfassung.....	19
3.	Verbindung eines Gesetzentwurfs mit einer „anderen Vorlage“	22
4.	„Einheit der Materie“	23
a)	Formelle Kriterien.....	23
b)	Sachlich-inhaltlicher Zusammenhang	24
aa)	Erweiterung der verbindenden Zielstellung.....	25
bb)	Verbindung verschiedener Sachbereiche	26
cc)	Zwischenergebnis.....	27
5.	Vertrauensschutz.....	27
6.	Teilunzulässigkeit der Volksinitiative	29
a)	Fortführung der „weiteren Forderungen“	29
aa)	Fehlende „Einheit der Materie“	29
bb)	Koppelungsverbot nicht nur eingeschränkt gültig	29
b)	Fortführung einzelner Teile des Gesetzentwurfs und/oder der „weiteren Forderungen“	31
7.	Ergebnis	31
IV.	Zulässiger Gegenstand der Volksinitiative – Gesetzentwurf	31
1.	Art. 1 – Änderung des Brandenburgischen Naturschutz- ausführungsgesetzes	32
a)	Gesetzgebungskompetenz	32
b)	Bestimmtheitsgebot.....	33
c)	Grundrechte	33
aa)	Eigentumsgrundrecht.....	33

(1) Öffentlicher Zweck	34
(2) Eignung und Erforderlichkeit	34
(3) Angemessenheit	35
(aa) Ausnahmen und Befreiungen.....	36
(bb) Entschädigungen.....	36
(cc) Übergangsregelungen.....	36
bb) Berufsfreiheit	39
cc) Gleichheitsgrundrecht.....	39
d) Haushaltsvorbehalt	40
2. Art. 2 – Änderung des Grundstücksverwertungsgesetzes.....	40
a) Gesetzgebungskompetenz	40
b) Begriff des „ökologisch wirtschaftenden Betriebs“	41
c) Naturverträgliche Bewirtschaftung/Verzicht auf bestimmte Pflanzenschutz- und Düngemittel.....	43
d) Grundrechte	43
3. Art. 3 – Änderung des Brandenburgischen Wassergesetzes	45
a) Gesetzgebungskompetenz	45
b) Bestimmtheitsgebot.....	47
aa) Gülleverbot – Art. 53 Abs. 1 LV, Art. 103 Abs. 2 GG	47
bb) Verordnungsermächtigung (Art. 80 Satz 2 LV)	47
c) Grundrechte	48
aa) Eigentumsgrundrecht.....	48
bb) Berufsfreiheit	51
cc) Gleichheitsgrundrecht.....	51
4. Art. 4 – Änderung des Landwirtschaftsförderungsgesetzes	51
a) Gesetzgebungskompetenz	52
b) Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung	53
aa) Rechtsgrundlagen der Gemeinsamen Agrarpolitik 2014 – 2020.....	53
bb) Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020.....	56
cc) Verpflichtungen der Landesregierung.....	59
dd) Grundsatz der Gewaltenteilung	59
(1) Bindung der Landesregierung bei Mitwirkung an der GAP	61
(2) Bindung der Landesregierung bei der Mitwirkung an bundesrechtlicher Durchführungsgesetzgebung	67
ee) Zwischenergebnis.....	70

c) Haushaltsvorbehalt	70
d) Obligatorische Beratung, § 19 Abs. 2 Satz 3 LFG-E	72
5. Art. 5 – Inkrafttreten.....	72
6. Rechtförmlichkeit, Zitiergebot, Anhörung der kommunalen Spitzenverbände	73
7. Möglichkeit der Teilunzulässigkeit?	74
V. Zulässiger Gegenstand der Volksinitiative – Weitere Forderungen	79
1. Haushaltsvorbehalt.....	80
2. Zuständigkeiten für Beleuchtungsanlagen an Landesstraßen.....	80
3. Ergebnis	81
VI. Zusammenfassung	82
Anlage Unterschriftenbogen	87

A. Auftrag

Der Hauptausschuss hat in seiner Sitzung am 15. Januar 2020 beschlossen, den Parlamentarischen Beratungsdienst zu beauftragen, das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen der Volksinitiative „Artenvielfalt retten – Zukunft sichern“ zu prüfen und dem Hauptausschuss eine gutachterliche Stellungnahme bis zum 10. Februar 2020 vorzulegen. Der Unterschriftenbogen ist in der Anlage dieses Gutachtens beigelegt.

B. Stellungnahme

I. Vorbemerkungen

Nach § 12 Abs. 2 Satz 1 VAGBbg muss der Landtag über zulässige Volksinitiativen innerhalb von vier Monaten nach Eingang entscheiden. Stimmt der Landtag in diesem Zeitraum der Vorlage der Volksinitiative nicht zu, findet gem. Art. 77 Abs. 1 LV, § 13 Abs. 1 Satz 1 VAGBbg auf Verlangen der Vertreter der Volksinitiative ein Volksbegehren statt. In diesen vier Monaten muss der Landesabstimmungsleiter die Unterschriften prüfen (§ 9 Abs. 4 und 5 VAGBbg), der zuständige Ausschuss die Vertreter der Volksinitiative anhören (§ 12 Abs. 1 VAGBbg), der Hauptausschuss eine Beschlussempfehlung für den Landtag erarbeiten (§ 12 Abs. 2 VAGBbg) und schließlich der Landtag in einer Plenarsitzung über die Volksinitiative entscheiden. Für die Entscheidung über die Zulässigkeit der Volksinitiative nach § 9 Abs. 6 VAGBbg bleibt dem Hauptausschuss daher wenig Zeit. Gleiches gilt für vorbereitende Gutachten oder Vermerke, zumal wenn, wie hier, die Vorschläge der Volksinitiative verschiedene Rechtsgebiete betreffen und vielfältige rechtliche Fragen aufwerfen.

Die nachfolgenden Ausführungen können die rechtlichen Probleme daher nicht in allen Facetten ausleuchten, sondern beschränken sich auf die Erörterung wesentlicher Aspekte.

Dazu wird zunächst geprüft, ob die förmlichen Voraussetzungen erfüllt sind (II.). Sodann wird erörtert, ob die Volksinitiative das Koppelungsverbot beachtet (III.) und ob der Gesetzentwurf (IV.) und die weiteren Forderungen (V.) den inhaltlichen Voraussetzungen genügen, also insbesondere die Regelungsvorbehalte nach Art. 76 Abs. 2 LV beachten und mit höherrangigem Recht vereinbar sind. Eine Zusammenfassung (VI.) schließt die Untersuchung ab.

II. Förmliche Zulässigkeitsvoraussetzungen

1. Unterschriftenbogen

Die Anforderungen an den Unterschriftenbogen regelt § 8 Abs. 1 VAGBbg.

Nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 VAGBbg ist eine Überschrift erforderlich, aus der der Zweck der Unterschriftensammlung eindeutig hervorgeht. Die Überschrift „Artenvielfalt retten – Zukunft sichern“ erfüllt diese Anforderung. Zwar gehen die Zwecke einiger Forderungen über die Sicherung der Artenvielfalt hinaus und betreffen allgemein den Umwelt- oder Tierschutz (z.B. Art. 4 Nr. 1 des Gesetzentwurfs: Verwendung von EU-Mitteln zur Förderung für Klima- und Umweltmaßnahmen, des Tierwohls, des ökologischen Landbaus und der betriebsintegrierten ökologischen Beratung). Jedoch bilden Vorschläge zur Sicherung der Artenvielfalt den Kern der Volksinitiative. Dies reicht aus, da eine Überschrift zwangsläufig den Hauptzweck knapp zusammenfassen muss.¹

Gem. § 8 Abs. 1 Nr. 2 VAGBbg muss der Unterschriftenbogen den vollständigen Wortlaut des Gesetzentwurfes oder der anderen Vorlage enthalten. Vorliegend ist der Gesetzentwurf, ergänzt um weitere Forderungen an die Landesregierung, auf der Rückseite abgedruckt, während in einem Vortext über der Unterschriftenliste lediglich wesentliche Forderungen zusammengefasst werden. Aus § 8 VAGBbg ergibt sich nicht, dass der Wortlaut der Vorlage zwingend oberhalb der „Unter“schriften abgedruckt werden muss. Andernfalls wäre der Unterschriftenbogen bei einem umfangreichen Text nicht mehr übersichtlich gestaltbar. Erforderlich ist aber zum einen, dass der Bogen so gestaltet ist, dass den Unter-

¹ Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob in einer Volksinitiative eine Vielzahl unterschiedlicher Vorschläge zusammengefasst werden darf, dazu unter III.

schriftsberechtigten hinreichend klar wird, wofür sie unterschreiben. Zum anderen müssen Manipulationen ausgeschlossen werden. Unterschriftenbögen, die mit dem Abdruck des Wortlauts der Vorlage nur lose verbunden sind oder bei denen der Wortlaut der Vorlage auf einer Seite, die Unterschriftenliste auf der anderen Seite ohne Verweis auf den Wortlaut abgedruckt sind, dürften daher unzulässig sein. Hier nimmt der Vortext Bezug auf den umseitigen Text. Mit der Formulierung „unterstütze ich den Gesetzentwurf (umseitig)“ ist für die Unterschriftsleistenden hinreichend eindeutig, dass der Wortlaut der Vorlage auf der Rückseite abgedruckt ist und sich die Unterschrift hierauf und nicht auf den Vortext bezieht.²

Auch die übrigen Anforderungen des § 8 Abs. 1 VAGBbg, die sich auf die Gestaltung der Unterschriftenliste beziehen, sind erfüllt.

Die Vorgaben des § 8 Abs. 1 VAGBbg regeln, was der Unterschriftenbogen enthalten *muss*. Sie verbieten also keine zusätzlichen Angaben. Ein Vortext ist daher grundsätzlich zulässig. Er darf aber nicht irreführend sein.³ Dem genügt der vorliegende Vortext.⁴

Zulässig ist auch der Abdruck der Logos der „Initiatoren“. Dies dient der Transparenz, da den Unterschriftsberechtigten offengelegt wird, welche Organisationen hinter der Unterschriftensammlung stehen.⁵

Der Unterschriftenbogen ist daher zulässig.

² Die Frage, welche Punkte des auf der Rückseite abgedruckten Textes von der Unterschrift umfasst sind, ist keine Frage der ordnungsgemäßen Gestaltung des Unterschriftenbogens, sondern der Zuordnung der Unterschriften, siehe dazu unter 3.

³ Vgl. zur Begründung eines Bürgerbegehrens VG Potsdam, Urt. vom 2. März 2017, Az. 1 K 3918/16, juris, Rn. 48: „Gewisse Überzeichnungen und bloße Unrichtigkeiten in Details sind ... hinzunehmen. Die Grenze einer sachlich noch vertretbaren, politisch unter Umständen tendenziösen Darstellung des Anliegens des Bürgerbegehrens ist jedoch dann überschritten, wenn die Begründung in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend ist“; zum Verbot der Irreführung in der Begründung eines Volksbegehrens vgl. VerfGH Berlin, Urt. vom 13. Mai 2013, Az. 32/12, juris, Rn. 53; ThürVerfGH, Urt. vom 10. April 2013, Az. 22/11, juris, Rn. 50; NdsStGH, Urt. vom 23. Okt. 2001, Az. 2/00, juris, Rn. 53.

⁴ Zwar lässt sich hinterfragen, ob die Aussage, dass blühende Pflanzen von Äckern, Wiesen und Weiden „nahezu verschwunden sind“, beim Wort genommen in dieser Allgemeinheit zutrifft. Aus dem Kontext wird aber klar, dass Wildpflanzen und nicht Nutzpflanzen wie z.B. Raps und nicht alle Wiesen, sondern landwirtschaftliche Grünflächen gemeint sind. Ungenau ist auch die Formulierung, dass der Gesetzentwurf „Forderungen an die Landesregierung“ enthält, da der Entwurf auch Verbotsnormen enthält. Eine für die Unterschriftsleistung relevante Falschinformation kann darin aber nicht gesehen werden, da es auf den Inhalt der Forderungen ankommt, deren Kern zutreffend wiedergegeben wird.

⁵ Wegen Irreführung unzulässig wäre aber der Abdruck eines Logos einer Organisation, die tatsächlich nicht zu den Initiatoren gehört.

2. Mit Gründen versehener Gesetzentwurf

Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 VAGBbg muss die Volksinitiative den mit Gründen versehenen Wortlaut eines Gesetzentwurfes oder den Wortlaut einer anderen Vorlage enthalten. Vorgelegte Gesetzentwürfe sind also zu begründen, für andere Vorlagen gilt dies hingegen nicht. Die Begründung muss erst bei der Einreichung der Volksinitiative vorliegen, nicht hingegen bereits bei der Unterschriftensammlung. Vor dem Volksentscheid⁶ ist die eingereichte Begründung nach § 36 Abs. 1 und 3 VAGBbg zu veröffentlichen und allen Stimmberechtigten zuzusenden.

Welche Anforderungen an die Begründung zu stellen sind und welche Bedeutung die Begründung für die Zulässigkeit der Volksinitiative hat, ergibt sich nicht im Einzelnen aus dem Gesetz. Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts zu dieser Frage liegt, soweit ersichtlich, bislang nicht vor. Daher wäre eine eingehende Analyse der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung anderer Länder und der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen zur Begründungspflicht bei Bürgerbegehren⁷ unter Berücksichtigung der Brandenburger Besonderheiten (keine Verankerung der Begründungspflicht in der Landesverfassung, keine Begründungspflicht bei der Unterschriftensammlung) erforderlich, die in diesem Rahmen nicht möglich ist.

Aus § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VAGBbg ergibt sich jedenfalls, dass eine Volksinitiative unzulässig ist, wenn überhaupt keine Begründung zu dem Gesetzentwurf vorgelegt wurde. Hier ist eine Begründung vorlegt worden.

Da die Begründung im weiteren Verfahren zumindest beim Volksentschied den Abstimmungsberechtigten vorgelegt wird, steht auch außer Frage, dass die Begründung keine irreführenden oder unwahren Aussagen zu wesentlichen Gesichtspunkten enthalten darf.⁸

⁶ Was mit der Begründung im Rahmen des Volksbegehrens geschieht, ist unklar. Nach § 15 Abs. 3 VAGBbg leitet der Landesabstimmungsleiter den jeweiligen Abstimmungsbehörden den mit Gründen versehenen Gesetzentwurf sowie die amtlichen Eintragungslisten bis spätestens eine Woche vor Beginn der Eintragsfrist zu. § 4 Abs. 1 Satz 2 der Volksbegehrensverfahrensverordnung sieht allerdings vor, dass die Eintragungslisten nur den Wortlaut des Gesetzentwurfes enthalten müssen. Vorgaben, was die Abstimmungsbehörden mit der ihnen übersandten Begründung des Gesetzentwurfs machen, sind dieser Verordnung nicht zu entnehmen. Aus dem Zweck der gesetzlich vorgeschriebenen Zuleitung dürfte sich aber ergeben, dass die Begründung für jeden einsehbar bei den Eintragungslisten ausgelegt werden muss.

⁷ Siehe exemplarisch zur Rechtsprechung die in Fn. 3 zitierten Entscheidungen.

⁸ Vgl. Fn. 3.

Ob dies der Fall ist, ist vom Parlamentarischen Beratungsdienst nur im Hinblick auf in der Begründung getroffene Aussagen zur Rechtslage zu beurteilen.

Problematisch ist in dieser Hinsicht die folgende Aussage der Begründung zu Art. 3 des Gesetzentwurfs (Gewässerrandstreifen): „Schon jetzt gelten gleiche Regelungen wie im Gesetzentwurf vorgesehen in anderen Bundesländern wie Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen.“

Art. 21 des Bayerischen Wassergesetzes lautet:

„(1) Der Gewässerrandstreifen ist an Gewässern erster und zweiter Ordnung auf Grundstücken des Freistaates Bayern 10 Meter breit. Auf Gewässerrandstreifen nach Satz 1 sind

1. die ackerbauliche und gartenbauliche Nutzung sowie der Einsatz und die Lagerung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln, ausgenommen Wundverschlussmittel zur Baumpflege und Wildbisschutzmittel, verboten und

2. Bäume und Sträucher zu erhalten, soweit die Beseitigung nicht für den Ausbau oder die Unterhaltung der Gewässer, zur Pflege des Bestandes, aus besonderen Artenschutzgründen oder zur Gefahrenabwehr erforderlich ist oder im Rahmen ordnungsgemäßer Forstwirtschaft erfolgt.

§ 38 Abs. 5 WHG gilt entsprechend. Art. 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 des Bayerischen Naturschutzgesetzes bleibt unberührt.

(2) Über Abs. 1 hinaus können im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel die Zwecke des Gewässerrandstreifens an allen Gewässern durch Einbeziehung der Grundstücke oder der Flächen in eine Fördermaßnahme erreicht werden, die auch dem Schutz des jeweiligen Gewässers dient.

(3) Für die mit Art. 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 des Bayerischen Naturschutzgesetzes einhergehenden Einschränkungen bisher zulässiger und tatsächlich ausgeübter Nutzungen wird nach Maßgabe der verfügbaren Haushaltsmittel ein angemessener Geldausgleich gewährt.“

Art. 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 des Bayerischen Naturschutzgesetzes regelt ergänzend:

„(1) Es ist verboten, in der freien Natur ...

3. entlang natürlicher oder naturnaher Bereiche fließender oder stehender Gewässer, ausgenommen künstliche Gewässer im Sinne von § 3 Nr. 4 des Wasserhaushaltsgesetzes und Be- und Entwässerungsgräben im Sinne von Art. 1 des Bayerischen Wassergesetzes, in einer Breite von mindestens 5 m von der Uferlinie diese garten- oder ackerbaulich zu nutzen (Gewässerrandstreifen), ...

(2) § 17 Abs. 8 BNatSchG sowie Art. 23 Abs. 3 gelten entsprechend.“

Der in Bezug genommene Art. 23 Abs. 3 des Bayerischen Naturschutzgesetzes lautet wie folgt:

„Für eine Maßnahme kann auf Antrag eine Ausnahme zugelassen werden, wenn die Beeinträchtigungen ausgeglichen werden können oder wenn die Maßnahme aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses notwendig ist. Die Entscheidung über die Ausnahme wird durch eine nach anderen Vorschriften erforderliche behördliche Gestattung ersetzt; diese Entscheidung wird im Benehmen mit der zuständigen Naturschutzbehörde getroffen.“

Die Regelungen unterscheiden sich deutlich von den Regelungen in Art. 3 des Gesetzesentwurfs. Zum einen gilt der Gewässerrandstreifen von zehn Metern nur für Grundstücke des Freistaates Bayern. Zum anderen sind von dem Ackerbauverbot im Bereich von fünf Metern Ausnahmen möglich und es ist eine Entschädigungsmöglichkeit vorgesehen. Soweit ersichtlich, fehlt auch eine Ermächtigung zur Festlegung breiterer oder schmalerer Randstreifen durch Rechtsverordnung.

§ 29 des Wassergesetzes für Baden-Württemberg regelt Folgendes:

„(1) Der Gewässerrandstreifen ist im Außenbereich zehn Meter und im Innenbereich fünf Meter breit. Ausgenommen sind Gewässer von wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung. Im Außenbereich kann die Wasserbehörde und im Innenbereich die Gemeinde im Einvernehmen mit der Wasserbehörde durch Rechtsverordnung

1. breitere Gewässerrandstreifen festsetzen, soweit dies zur Erhaltung und Verbesserung der ökologischen Funktionen der Gewässer erforderlich ist,

2. schmalere Gewässerrandstreifen festsetzen, soweit dies mit den Grundsätzen des § 38 WHG vereinbar ist und Gründe des Wohls der Allgemeinheit nicht entgegenstehen.

(2) In den Gewässerrandstreifen sind Bäume und Sträucher zu erhalten, soweit die Beseitigung nicht für den Ausbau oder die Unterhaltung der Gewässer, zur Pflege des Bestandes oder zur Gefahrenabwehr erforderlich ist.

(3) § 38 Absatz 4 WHG ist mit den Maßgaben anzuwenden, dass in den Gewässerrandstreifen ebenfalls verboten sind

1. der Einsatz und die Lagerung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln, ausgenommen Wundverschlussmittel zur Baumpflege und Wildbisschutzmittel, in einem Bereich von fünf Metern,

2. die Errichtung von baulichen und sonstigen Anlagen, soweit sie nicht standortgebunden oder wasserwirtschaftlich erforderlich sind und

3. die Nutzung als Ackerland in einem Bereich von fünf Metern ab dem 1. Januar 2019; hiervon ausgenommen sind die Anpflanzung von Gehölzen mit Ernteintervallen von mehr als zwei Jahren sowie die Anlage und der umbruchlose Erhalt von Blühstreifen in Form von mehrjährigen nektar- und pollenspendenden Trachtflächen für Insekten.

(4) § 38 Absatz 5 WHG findet auf Absatz 2 und Absatz 3 entsprechende Anwendung. Im Innenbereich trifft die Entscheidungen die Gemeinde im Einvernehmen mit der Wasserbehörde.

(5) Werden Eigentümern oder anderen Nutzungsberechtigten nach den Absätzen 2 und 3 Anforderungen auferlegt, durch die sie unverhältnismäßig oder im Verhältnis zu anderen ungleich und unzumutbar belastet werden, so ist dafür Entschädigung zu leisten. § 96 WHG gilt entsprechend. ...“

In Baden-Württemberg besteht also ein Verbot des Einsatzes von Pflanzenschutz- und Düngemitteln im Bereich von fünf Metern; eine Beschränkung auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und mineralischen Stickstoffdünger sowie Gülle ist nicht vorgesehen. Zudem sind Ausnahmen möglich und es ist eine Entschädigung vorgesehen.

Dasselbe gilt für die Regelungen in Sachsen. Dort sieht das Wassergesetz zudem kein Ackerbauverbot vor. § 24 des Sächsischen Wassergesetz lautet:

„... (2) An das Ufer schließt sich abweichend von § 38 Abs. 2 Satz 1 und 2 WHG landwärts ein zehn Meter, innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen fünf Meter breiter Gewässerrandstreifen an. Die Gewässerrandstreifen sollen vom Eigentümer oder Besitzer standortgerecht im Hinblick auf ihre Funktionen nach § 38 Abs. 1 WHG bewirtschaftet oder gepflegt werden.

(3) § 38 Abs. 4 WHG ist mit der Maßgabe anzuwenden, dass im Gewässerrandstreifen weiterhin

1. in einer Breite von fünf Metern die Verwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln, ausgenommen Wundverschlussmittel zur Baumpflege sowie Wildverbisschutzmittel,

2. die Errichtung von baulichen und sonstigen Anlagen, soweit sie nicht standortgebunden oder wasserwirtschaftlich erforderlich sind, und

3. abweichend von § 38 Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 WHG auch die nur zeitweise Ablagerung von Gegenständen, die den Wasserabfluss behindern können oder die fortgeschwemmt werden können,

verboten ist. § 38 Abs. 5 WHG findet bei Verboten nach Satz 1 Nr. 1 und 2 sowie bei Verboten in Folge von Rechtsverordnungen oder Entscheidungen nach Absatz 4 Nr. 3 entsprechende Anwendung.

(4) Die zuständige Wasserbehörde kann

1. durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit der oberen Landwirtschaftsbehörde für einzelne Gewässer oder für bestimmte Abschnitte breitere Gewässerrandstreifen festsetzen, soweit dies zur Sicherung des Wasserabflusses oder zur Erhaltung und Verbesserung der ökologischen Funktion der Gewässer erforderlich ist,

2. durch Rechtsverordnung schmalere Gewässerrandstreifen festsetzen, soweit dies im Einzelfall aus überwiegenden öffentlichen Interessen oder wegen unzumutbarer Härte für den betroffenen Grundeigentümer erforderlich ist und die Sicherung des

Wasserabflusses und die Erreichung der Bewirtschaftungsziele dadurch nicht gefährdet sind,

3. im Benehmen mit der oberen Landwirtschaftsbehörde durch Rechtsverordnung oder im Einzelfall weitergehende Regelungen zu Gewässerrandstreifen treffen, soweit es zum Schutz der Gewässer vor Schadstoffeinträgen erforderlich ist.

(5) Führen Verbote nach Absatz 3 Satz 1 sowie Verbote in Folge von Rechtsverordnungen oder Entscheidungen nach Absatz 4 Nr. 1 und 3 zu einer über die Sozialpflichtigkeit des Eigentums hinausgehenden Einschränkung und kann keine Befreiung erteilt werden, ist der Betroffene zu entschädigen.

(6) Für die Einschränkung bisher zulässiger Nutzungen nach Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 ist vom Freistaat Sachsen ein angemessener finanzieller Ausgleich entsprechend § 46 Abs. 4 und 5 zu leisten, sofern keine Befreiung erteilt werden kann.“

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass sich die Regelungen in Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen in wesentlichen Punkten von der Regelung in Art. 3 des Gesetzentwurfs unterscheiden. Die Aussage, dass in diesen Ländern die gleichen Regelungen gelten, ist daher falsch. Die Aussage ist für die Begründung auch wesentlich, da der Hinweis auf entsprechende Vorbilder in anderen Ländern ein gewichtiges Argument für die Einführung solcher Regelungen auch in Brandenburg sein kann und das Abstimmungsverhalten damit beeinflussen kann. Da die Gesetzesbegründung insgesamt sehr knapp ist, kann davon ausgegangen werden, dass die in der Begründung aufgegriffenen Aspekte auch aus Sicht der Initiatoren wesentlich sind.

Die Begründung entspricht daher nicht den rechtlichen Anforderungen.

Welche Rechtsfolgen sich hieraus ergeben, ist problematisch. Eindeutig dürfte sein, dass eine unzulässige Begründung im weiteren Verfahren, insbesondere in der Mitteilung über den Volksentscheid nach § 36 Abs. 3 VAGBbg, keine Verwendung finden darf. Fraglich ist aber, ob die Begründung im derzeitigen Stadium noch geändert werden kann. Das Gesetz sieht dies nicht ausdrücklich vor. Gleichwohl spricht vieles für eine Änderungsmöglichkeit. Denn nach § 9 Abs. 2 Satz 3 VAGBbg kann die Präsidentin des Landtages den Einreichern im Falle einer fehlenden Gesetzesbegründung Gelegenheit geben, den Mangel zu beheben. Offensichtliche Begründungsmängel können nach der Wertung des Gesetzge-

bers also geheilt werden. Dann dürfte für andere Mängel, die nicht auf den ersten Blick, aber nach Prüfung durch den Hauptausschuss oder im Vorfeld dieser Prüfung auffallen, nichts anderes gelten. Außerdem hat eine Beeinflussung der Unterschriften- bzw. Abstimmungsberechtigten durch die unzulässige Begründung noch nicht stattgefunden. Daher dürfte eine Heilung der Begründungsmängel zulässig sein.⁹ Einzelheiten zum genauen Verfahren und zum spätestmöglichen Zeitpunkt einer Heilung können in diesem Rahmen nicht erörtert werden.

3. Unterschriften

Ob eine ausreichende Zahl ordnungsgemäßer Unterschriften nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VAGBbg vorgelegt wurde, wird durch den Landesabstimmungsleiter geprüft.

Fraglich ist hier aber, welche Vorlage die Unterschriften unterstützt haben. Auf der Rückseite des Unterschriftenbogens sind ein Gesetzentwurf und weitere Forderungen abgedruckt. In Bezug genommen wird auf der Vorderseite jedoch ausschließlich der Gesetzentwurf. Dort heißt es: „Daher unterstütze ich den Gesetzentwurf (umseitig), der folgende wesentliche Forderungen an die Landesregierung enthält ...“. Die nachfolgend aufgeführten Forderungen betreffen auch die umseitig abgedruckten „weiteren Forderungen“. Daraus kann aber nicht abgeleitet werden, dass die Unterstützung auf diese Forderungen ausgedehnt wird. Denn der Bezug der Unterstützung beschränkt sich eindeutig auf den Gesetzentwurf. Dieser ist auch auf der Rückseite als solcher bezeichnet und klar abgetrennt von den „weiteren Forderungen“, die nicht in der Form eines Gesetzentwurfes formuliert sind. Eine großzügige Auslegung, etwa mit dem Argument, dass die Unterschriftenleistenden nicht unterscheiden zwischen dem Gesetzentwurf und den „weiteren Forderungen“ und deshalb ihre Unterstützung auf den gesamten Text auf der Rückseite beziehen, verbietet sich, da die Unterschriften ein formelles Volksabstimmungsverfahren einleiten, das nicht auf Mutmaßungen über den Umfang der Unterstützung der Vorlage beruhen darf. Die Unterstützung muss daher zweifelsfrei sein. Im Wahlrecht, wo eine vergleichbare Interessenlage besteht, ist dieser Grundsatz sogar gesetzlich verankert: Nach § 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes sind Stimmen ungültig, wenn der Stimmzettel den Willen des Wählers nicht zweifelsfrei erkennen lässt.

⁹ Siehe auch *Lieber*, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 76 Ziff. 5: „...der Nachtrag von Förmlichkeiten (Eingangsformel, Inkrafttreten, Begründung) muss aber möglich sein.“

Zweifelsfreie Unterstützungsunterschriften liegen demnach zwar für den Gesetzentwurf, nicht aber für die „weiteren Forderungen“ vor. Demzufolge fehlen der Vorlage insoweit die notwendigen Unterstützungsunterschriften. Im Hinblick auf die „weiteren Forderungen“ ist die Volksinitiative daher unzulässig.

4. Benennung der Vertreter

Nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VAGBbg müssen der Volksinitiative die Namen der fünf Vertreter beigelegt sein. Für jeden Vertreter ist ein Stellvertreter zu benennen. Vorgelegt wurde eine Liste mit den Namen der fünf Vertreter und eine weitere Liste mit den Namen von fünf Stellvertretern. Eine Zuordnung des Stellvertreters zu dem jeweiligen Vertreter fehlt jedoch. Dies ist aber nach dem Wortlaut der Vorschrift erforderlich. In der Gesetzesbegründung zum VAGBbg¹⁰ wird hierzu ausgeführt:

„Die Initiatoren der Volksinitiative haben dem Landtag ferner die Namen von fünf Vertretern sowie die Namen der jeweiligen Stellvertreter anzuzeigen (Absatz 1 Nr. 2). Tritt ein Vertreter zurück, gibt er seinen ständigen Wohnsitz in Brandenburg auf, stirbt er oder ist er aus vergleichbaren Gründen nicht mehr in der Lage oder willens, die Funktion des Vertreters auszuüben, so rückt an seine Stelle der jeweilige Stellvertreter nach.“

Vorliegend bleibt unklar, wer nachrückt, wenn beispielsweise die an dritter Stelle der Vertreterliste genannte Person ausscheidet. Die Volksinitiative erfüllt daher die förmlichen Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VAGBbg nicht.

Allerdings ist zu beachten, dass nach § 9 Abs. 2 Satz 3 VAGBbg die Präsidentin des Landtages den Einreichern die Gelegenheit zur Behebung von Mängeln bei der Vertreterliste geben kann. Auch der Landesabstimmungsleiter kann gem. § 9 Abs. 4 Satz 2 VAGBbg Gelegenheit zur Behebung solcher Mängel geben. Fällt der Fehler erst bei der Prüfung durch den Hauptausschuss auf, ist nicht ersichtlich, warum eine Nachholung der Vertreterbenennung in diesem Stadium unmöglich sein soll. Die erforderliche Klarstellung der Zuordnung der Stellvertreter ist ohne besonderen Aufwand schnell zu erledigen. Den Unterschriftsberechtigten lag die Liste nicht vor, sodass eine nachträgliche Änderung kei-

¹⁰ LT-Drs 1/1605, S. 41.

ne Verfälschung der Willensbekundung der Unterschreibenden bedeutet. Daher dürfte dieser Zulässigkeitsmangel ebenso wie ein Begründungsmangel noch heilbar sein.

III. Zulässiger Gegenstand der Volksinitiative – Koppelungsverbot

Die Volksinitiative¹¹ verbindet einen ausformulierten Gesetzentwurf mit weiteren an die Landesregierung gerichteten Forderungen. Solche „weiteren Forderungen“ können prinzipiell als „andere Vorlage“ i.S.d. Art. 76 Abs. 1 Satz 1, Art. 77 Abs. 1 Alt. 3 LV Gegenstand einer Volksinitiative sein. In der Verbindung eines Gesetzentwurfs mit einer derartigen anderen Vorlage könnte aber ein Verstoß gegen § 6 Abs. 1 Satz 1 VAGBbg liegen, der vorsieht, dass die Volksinitiative den mit Gründen versehenen Wortlaut eines Gesetzentwurfes „oder“ den Wortlaut einer anderen Vorlage nach § 5 VAGBbg enthalten kann. Darüber hinaus können sowohl in dieser Verbindung zweier formal getrennter Gegenstände einer Volksinitiative als auch in der Zusammenfassung verschiedener sachlicher Fragestellungen, die der unterbreitete Entwurf für ein sogenanntes Artikelgesetz und die „weiteren Forderungen“ beinhaltet, Verstöße gegen das auf dem Demokratieprinzip basierende sog. Koppelungsverbot liegen, nach dem eine Verbindung sachlich nicht ausreichend miteinander zusammenhängender Gegenstände in einem Volksgesetzgebungsverfahren unzulässig ist.

1. Begründung des Koppelungsverbots in der verfassungsgerichtlichen Judikatur

Der BayVerfGH hat (in Anlehnung an Grundsätze des schweizerischen Bundesrechts)¹² das Verbot einer Koppelung sachlich nicht zusammenhängender Materien bei der Volksgesetzgebung entwickelt. Dieses solle verhindern, dass der Wille des Volkes durch die Aufnahme eines „Wunschkataloges“ in das Verfahren der Volksgesetzgebung verfälscht

¹¹ Die nachfolgenden Ausführungen verstehen sich als Hilfgutachten, für das unterstellt wird, dass die Volksinitiative die förmlichen Voraussetzungen erfüllt.

¹² Ausführlich BayVerfGH, Entsch. vom 19. Okt. 1974, Az. Vf. 9-VII-74, BayVerfGHE 27, 153, 161 f.: „Darin kommt ein Gedanke zum Ausdruck, der in der Referendenpraxis nach schweizerischem Bundesstaatsrecht zu Art. 121 Abs. 3 der Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29.5.1874 entwickelt worden ist. Nach schweizerischem Staatsrecht gilt für die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung das sogenannte 'Prinzip der Einheit der Materie'. Nur innerlich zusammenhängende Punkte eines Antrags (Volksanregung) dürfen den Gegenstand eines einheitlichen Begehrens und der damit verbundenen Abstimmung bilden. Betrifft hingegen eine Revisionsregelung verschiedene Materien – wenn auch aus derselben Motivation und mit derselben Abänderungstendenz – so muß jeder Punkt den Gegenstand einer besonderen Initiative und später einer besonderen Abstimmungsfrage bilden... Das Verbot der Koppelung sachlich nicht zusammenhängender Materien bei Volksbegehren soll verhindern, daß durch die Aufnahme eines populären 'Wunschkatalogs' der Wählerwille verfälscht wird“.

werde. Dem Bürger werde, so der BayVerfGH, mit der Möglichkeit der Teilnahme an der Volksgesetzgebung ein echtes Mitwirkungsrecht am Legislativakt gegeben. Eine solche echte Mitwirkung und das Demokratieprinzip aber setzten voraus, dass der Bürger seinen eigenen, autonomen und souveränen Willen bei den Einzelakten des Gesetzgebungsvorgangs unverkürzt und unverfälscht zum Ausdruck bringen könne. Diesen Verfassungsrechten des Bürgers würde es zuwiderlaufen, wenn bei einem Volksbegehren heterogene, sachlich nicht zusammenhängende Materien verknüpft und dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden könnten, da die Auswahl der Themen und die Formulierung des Inhalts der Volksbegehrens-Gesetzentwürfe in der Hand der Initiatoren des jeweiligen Volksbegehrens und der dahinterstehenden Interessengruppen lägen. Einen eigenen, bestimmenden und der Stellung des Volkes als Träger der Staatsgewalt gerecht werdenden Einfluss hierauf könne das Volk nicht ausüben. Es könne seinen Willen nur in Form von Abstimmungen äußern, die nur auf Ja oder Nein lauteten. Bei einer auf Zustimmung oder Ablehnung beschränkten Äußerungsmöglichkeit könne der wahre Wille des Volkes nur dann zutreffend ermittelt werden, wenn die einzelnen Sachfragen getrennt zur Abstimmung gestellt würden. Deshalb sei es unter dem Blickwinkel des demokratischen Prinzips und des Grundrechts des Bürgers auf echte Mitwirkung am Volksgesetzgebungsverfahren erforderlich, dass der Bürger bei den Abstimmungen ein Höchstmaß an Abstimmungsfreiheit habe und seinen Willen so differenziert wie möglich zur Geltung bringen könne. Dies ließe sich jedenfalls dann nicht verwirklichen, wenn der Bürger gezwungen wäre, über mehrere, sachlich nicht zusammenhängende Regelungsvorschläge eines Volksbegehrens "im Paket" abzustimmen. Im Falle einer solchen Verfahrensgestaltung sieht der BayVerfGH auch die Gefahr der Verfälschung des Abstimmungswillens oder der "Erschleichung" eines bestimmten Abstimmungsergebnisses, wenn etwa ein sehr populäres, im Interesse der Mehrheit liegendes Anliegen mit einem äußerst unpopulären, im Interesse nur weniger Bürger liegenden zusammengespannt würde. Die Mehrheit der Bürger hätte dann nur die Wahl, den Erfolg des eigentlich nicht gewollten Teils in Kauf zu nehmen, um das angestrebte (populäre) Ziel zu erreichen, oder auf das eigentlich Gewollte zu verzichten, wenn sie den anderen Teil des Vorschlags auf keinen Fall anzunehmen bereit sei. Ohne ein Koppelungsverbot könne der manipulativen Verknüpfung heterogener Gesetzesvorhaben im Volksgesetzgebungsverfahren somit nicht begegnet werden. Das Koppelungsverbot erschwere die Volksgesetzgebung nicht, so der BayVerfGH abschließend, sondern ge-

währleiste, dass das Volk selbst unbeeinflusst seinen eigenen, wahren Willen zum Ausdruck bringen könne.¹³

Die Frage, wann eine sachlich zusammenhängende Normierung einer einheitlichen Materie vorliege, bestimme sich nach materiellen Kriterien. Die Regelungen des Gesetzentwurfes müssten sich auf einen umgrenzbaren Bereich beschränken, innerlich zusammenhängen, so dass eine „Einheit der Materie“ anzunehmen sei. Dass nur ein einziges Gesetz geändert werde oder ein klar definiertes Rechtsgebiet geregelt werde, könne ebenso (nur) indizielle Bedeutung haben wie die Möglichkeit der Abtrennung einzelner Teile einer Regelung aus einem Gesamtentwurf. Nicht ausreichend sei jedenfalls, dass die Regelungen einer gemeinsamen Zielsetzung dienten oder die Umsetzung eines allgemeinen Programms anstrebten, da anderenfalls das Koppelungsverbot durch eine abstrakt-generelle Zielsetzung oder durch weit gespannte Gesetzgebungsabsichten umgangen werden könne. Liege ein an diesen Kriterien gemessen zusammenhängender Gesetzentwurf vor, müsse dem Bürger schließlich wiederum nicht die Möglichkeit einer Abstimmung über jede einzelne Bestimmung gegeben werden.

Den erforderlichen Sachzusammenhang verneinte der BayVerfGH im Falle einer Zusammenfassung einer „Regelung der Organisation des Verfassungsgerichtshofs“ (betreffend Wahl und Status der Verfassungsrichter) mit einer Regelung zur Einführung eines Richterwahlausschusses („Neugestaltung der Ernennung und Beförderung der Richter der Fachgerichtsbarkeiten“).¹⁴

Der BayVerfGH hat im Übrigen in Bezug auf einen mit einem Volksbegehren unterbreiteten Gesetzentwurf angenommen, es verstoße gegen das Gebot der Normenklarheit als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips, nach dem Gesetze nicht in sich widerspruchsvoll sein

¹³ BayVerfGH, Entsch. vom 24. Febr. 2000, Az. Vf. 112-IX-99, juris, Rn. 40-43.

¹⁴ BayVerfGH, Entsch. vom 24. Febr. 2000, Az. Vf. 112-IX-99, juris, Rn. 44-47 m.w.N. Bejaht wurde der enge sachliche Zusammenhang hingegen für eine verfassungsmäßige Verankerung der Lernmittelfreiheit, die mit Fragen der Ausbildungsförderung und der Gewährleistung der Schulwegkostenfreiheit verbunden worden war: BayVerfGH, Entsch. vom 15. Dez. 1976, Az. Vf. 56-IX-76, juris, Rn. 40; vgl. auch BayVGh, Urt. vom 25. Juli 2007, Az. 4 BV 06.1438, juris, Rn. 46 f.

dürften, wenn Unterschriften für mehrere – wenn auch sachlich zusammenhängende – Bürgerbegehren auf einer Unterschriftenliste gesammelt würden.¹⁵

Das HmbVerfG hat sich dieser Judikatur zum Koppelungsverbot inhaltlich vollumfänglich angeschlossen¹⁶ und erst jüngst betont, verschiedene Regelungsmaterien würden nicht allein deshalb zu einem sachlich zusammenhängenden Gesetzeswerk, weil sie einer gemeinsamen Zielsetzung dienten. Auch dann, wenn Motivation und Abänderungstendenz der unterschiedlichen Materien deckungsgleich seien, müssten sie ggf. getrennt zur Abstimmung gestellt werden, um dem Volk als Souverän eine differenzierte Willensbildung zu ermöglichen. Das Gericht verneinte diesen Zusammenhang für verbundene Regelungen zu Reinigungspersonal und -standards in Krankenhäusern auf der einen, zu einer Mindestpflegepersonalbemessung auf der anderen Seite. Zwar würden hiermit gleichgerichtete Ziele verfolgt, nämlich eine verbesserte Qualität der Versorgung und eine Erhöhung der Sicherheit von Patienten, die im Krankenhaus behandelt werden, das allein reiche indes nicht. Dass der erforderliche Sachzusammenhang zwischen den beiden Themen fehle, werde bereits dadurch indiziert, dass die jeweiligen Hauptregelungen ohne Weiteres den Gegenstand eigenständiger Entwürfe bilden und gesondert im Rahmen getrennter Volksbegehren zur Abstimmung gestellt werden könnten. Denn weder stehe und falle eine Regelung zur Mindestpflegepersonalbemessung mit flankierenden Regelungen über Hygienepersonal und -standards, noch seien Regelungen über Hygienepersonal und -standards

¹⁵ BayVerfGH, Entsch. vom 13. April 2000, Az. Vf. 4-IX-00, juris, Rn. 145-149. Zur Begründung führt der BayVerfGH aus, in einem solchen Falle sei eine klare und eindeutige Zuordnung zu einem bestimmten Bürgerbegehren nicht mehr möglich, und es sei auch nicht hinreichend sicher, ob eine Zustimmung zu beiden Begehren dem Willen des Unterstützers entspreche. Der sachliche Zusammenhang beider Begehren sei dafür kein sicherer, hinreichender Beleg. Damit aber würden Unterschriften für die Erfüllung des Quorums gutgeschrieben, die nicht eindeutig für das jeweilige Bürgerbegehren geleistet worden seien und nach der beabsichtigten Gestaltung der Rechtslage auch nicht eindeutig geleistet werden könnten. Das Bestreben, eine als wichtig empfundene Thematik zur Abstimmung stellen zu können, wiege das Interesse an einer klaren Zuordnung der Unterschriften zu einem bestimmten Bürgerbegehren bei weitem nicht auf. Wenn eine als wichtig empfundene, im Vorfeld des Bürgerbegehrens in einzelne Fragen aufgespaltene Thematik zur Abstimmung gebracht werden solle, könne dies nur durch eine Verallgemeinerung der Fragestellung erfolgen, die alle aufgeworfenen Fragen einschließe, sofern dies im Einzelfall möglich sei. Die vom BayVerfGH verworfene Bestimmung lautete (juris, Rn. 21): „... Die Unterschriften für mehrere sachlich zusammenhängende Bürgerbegehren können auf einer Unterschriftenliste gesammelt werden ...“

¹⁶ HmbVerfG, Urt. vom 7. Mai 2019, Az. 4/18, 4/2018, juris, Rn. 63 ff.; Urt. vom 13. Okt. 2016, Az. 2/16, juris, Rn. 188-208; Urt. vom 22. April 2005, Az. 5/04, juris, Rn. 77 f. (Zusammenhang gegeben, obwohl mehrere Regelungen eines Gesetzes geändert wurden).

nur dann sinnvoll möglich, wenn gleichzeitig Regelungen zur Mindestpersonalausstattung im Bereich der Pflegekräfte getroffen würden.¹⁷

In einer etwas früheren Entscheidung hatte das Gericht als weiteres Kriterium die Betroffenheit eines oder mehrerer Verfassungs- oder sonstiger staatlicher Organe von den Regelungen eines Normpaketes herangezogen.¹⁸

2. Koppelungsverbot als Maßstab der Landesverfassung

Die dargestellte verfassungsgerichtliche Judikatur, die zur Begründung des Koppelungsverbots auf das Demokratieprinzip und das Recht der Bürger auf Teilhabe an der Volksgesetzgebung abstellt, nicht hingegen auf etwaige den Landesverfassungen Bayerns oder Hamburgs eigene Besonderheiten, lässt sich auf die Verfassungsrechtslage Brandenburgs, die das Recht zur Teilhabe an der Volksgesetzgebung aufstellt (Art. 22 Abs. 2 und 3 und Art. 76 ff. LV) und dem Demokratieprinzip verpflichtet ist (Art. 2 Abs. 1 LV), übertragen. Dass sich die Judikate auf Gesetzesvorlagen unterbreitende (Art. 75 LV) Volksbegehren beziehen, während es vorliegend um die Zulässigkeit einer Volksinitiative geht, ist dabei unerheblich. Denn mit der Volksinitiative wird der eigentliche Volksgesetzgebungspro-

¹⁷ HmbVerfG, Urt. vom 7. Mai 2019, Az. 4/18, 4/2018, juris, Rn. 63-67. Das HmbVerfG führt weiter aus, letztlich spreche für die Trennung der Materien auch der systematische Aufbau des Entwurfs, der für die beabsichtigten Regelungen über Hygienepersonal und -standards eine Erweiterung des bereits existierenden § 4 HmbKHG um einen weiteren Absatz (§ 4 Abs. 3 HmbKHG-E), für die Regelungen über die Mindestpersonalbemessung hingegen eine neu zu schaffende Vorschrift (§ 6c Abs. 1 bis 5 HmbKHG-E) vorsehe, die durch weitere (neu zu schaffende) Vorschriften ergänzt werde (§§ 6d, 6e HmbKHG-E). Und auch im Übrigen, so das HmbVerfG weiter (juris, Rn. 68-69), bildeten die beiden Hauptregelungsbereiche des Entwurfs keine sachlich notwendig einheitliche Materie. Sie beträfen zwar beide die Versorgungsqualität im Krankenhaus. Während sich aber Defizite bei Hygienepersonal und -standards in erster Linie auf die Patientensicherheit auswirkten, berühre die Personalausstattung im Pflegebereich zusätzlich und ganz erheblich die Zufriedenheit der Patientinnen und Patienten mit der ihnen gegenüber erbrachten Pflegeleistung. Schließlich zeige auch ein Blick in das gesetzliche Krankenversicherungsrecht, dass der Bundesgesetzgeber im Zuge seiner Regelungen zur Qualität der Leistungserbringung (§§ 135 ff. SGB V) die Hygiene im Krankenhaus einerseits und die Mindestpersonalbemessung andererseits nicht als einheitliche Regelungsmaterie angesehen habe. Während er Regelungen zur Hygienequalität in Krankenhäusern in § 136a SGB V geschaffen habe, beträfen (vor allem) die §§ 137i, 137j SGB V die (Mindest-) Ausstattung der Krankenhäuser mit Pflegepersonal. Alle diese Regelungen seien zu unterschiedlichen Zeitpunkten und im Rahmen unterschiedlicher Gesetzgebungsverfahren erlassen worden. Und auch die jeweiligen Regelungssysteme unterschieden sich grundlegend: Während der Bundesgesetzgeber im Bereich der Krankenhaushygiene ein Regelungssystem etabliert habe, wonach der Gemeinsame Bundesausschuss entsprechende Richtlinien zu erlassen hat (§§ 136a Abs. 1 i.V.m. 136 Abs. 1 SGB V), sehe er für die Regelungen zur Pflegepersonalausstattung in den §§ 137i, 137j SGB V ein Nebeneinander von Rechtsverordnungen, Vereinbarungen der Spitzenverbände der Krankenkassen und Krankenhäuser und empirisch ermittelten Pflegepersonalquotienten sowie eingehende flankierende (Verfahrens-)Regelungen vor.

¹⁸ HmbVerfG, Urt. vom 13. Okt. 2016, Az. 2/16, juris, Rn. 208.

zess vorstrukturiert (Art. 77 Abs. 1 LV),¹⁹ dieser ist daher „dreistufig“ und beginnt „immer mit einer Volksinitiative“.²⁰ Die Volksinitiative bestimmt und bindet Inhalte und Gestalt des Volksbegehrens und des Volksentscheides, insbesondere können substantielle Änderungen an dem Entwurf nach Einleitung des Verfahrens nicht mehr vorgenommen werden.²¹ Entsprechend beziehen sich die Zulässigkeitsbeschränkungen des Art. 76 Abs. 2 LV bereits auf die Volksinitiative. Das VerfG Bbg führt hierzu aus:

„Unbeschadet dessen spricht die konkrete Ausgestaltung der Art. 76 bis 78 LV für eine einheitliche Auslegung der Ausschlußgründe des Art. 76 Abs. 2 LV auf allen drei Stufen der Volksgesetzgebung. Volksbegehren und Volksentscheid können nicht isoliert, sondern nur über den Weg einer Volksinitiative in Gang gesetzt werden. Bei der Volksinitiative handelt es sich – jedenfalls auch – um ein besonderes ‘Zulassungsverfahren’ für Volksbegehren und Volksentscheid. Insofern unterscheidet sich die Landesverfassung von anderen Landesverfassungen, die die Volksinitiative nicht als obligatorische erste Stufe für die Durchführung eines Volksbegehrens und eines Volksentscheids sehen, sondern die Möglichkeit einräumen, unmittelbar mit dem Volksbegehren zu beginnen ... Im Land Brandenburg dagegen sind Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid als drei Stufen der Volksgesetzgebung aufeinander bezogen. Ausschlußgründe für Volksbegehren und Volksentscheide sind in Art. 77 und 78 LV nicht gesondert geregelt. Maßstab für die inhaltliche Zulässigkeit ist einheitlich Art. 76 Abs. 2 LV. Ist eine Volksinitiative, die einen Gesetzentwurf beinhaltet, inhaltlich zulässig, gilt das auch für ein etwa nachfolgendes Volksbegehren und den Volksentscheid.“²²

¹⁹ Zur Frage, ob in Bezug auf die als „andere Vorlage“ gefassten „weiteren Forderungen“ das Kopplungsverbot nicht oder nur abgeschwächt gelten soll, s.u. 6. a bb.

²⁰ *Lieber* (Fn. 9), Art. 76 Ziff. 1; ebenso bereits Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 6. März 2017 (Bearb. *Platter*), Zulässigkeit der Volksinitiative „Bürgernähe erhalten – Kreisreform stoppen“, S. 3 f., hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/gu/30.pdf>.

²¹ *Lieber* (Fn. 9), Art. 76 Ziff. 5.

²² VerfG Bbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. VfGBbg 57/00, B. II. 1. c) aa) (2) des Abdrucks. Ebenso bereits Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 6. März 2017 (Fn. 20), S. 4: „Die Volksinitiative ist die erste Verfahrensstufe des in den Art. 76-78 LV verankerten direktdemokratischen Verfahrens mit den drei Stufen Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Im Rahmen dieses gestuften Verfahrens ist die mit der Volksinitiative unterbreitete Vorlage deckungsgleich mit dem potentiellen Abstimmungsgegenstand des Volksentscheids nach Art. 78 LV, da beim Durchschreiten der Verfahrensstufen weder dem Landtag noch den Initiatoren ein Recht zur Abänderung oder Verbesserung der mit der Volksinitiative unterbreiteten Vorlage eingeräumt ist. Die Zulässigkeit der Volksinitiative gemäß § 5 VAGBbg ist demgemäß unter dem Blickwinkel zu prüfen, dass die Vorlage im Wege des Volksent-

Das Schrifttum hat sich der Judikatur der Verfassungsgerichte zum Koppelungsverbot angeschlossen.²³ Auch für die Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf kommunaler Ebene nehmen die Verwaltungsgerichte und die Fachliteratur ein Koppelungsverbot an.²⁴

Die dargestellte Verfassungsgerichtsrechtsprechung zum Koppelungsverbot überzeugt aus den von den Gerichten angegebenen Gründen. Insbesondere unterscheidet sich das Volksabstimmungsverfahren deutlich vom parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren, das ein Koppelungsverbot nicht kennt. Denn beim Volksentscheid haben die Abstimmungsberechtigten nur die Möglichkeit, zu der Vorlage insgesamt mit „Ja“ oder mit „Nein“ zu stimmen. Änderungen oder getrennte Abstimmungen zu einzelnen Vorschriften sind nicht möglich. Dagegen ist es im parlamentarischen Verfahren möglich und üblich, dass im Laufe der parlamentarischen Beratung Änderungen vorgenommen werden. Nach Art. 56 Abs. 2 Satz 1 LV, § 48 Abs. 1 vorlGOLT kann jeder Abgeordnete bis zum Schluss der Plenarberatung Änderungsanträge einbringen. Zudem kann der Landtag die Abstimmung ohne weiteres trennen. Nach § 64 Abs. 2 Satz 1 vorlGOLT kann jedes Mitglied des Landtages die Teilung des Abstimmungsgegenstandes beantragen.²⁵ Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass es auch unter Geltung des Koppelungsverbotes keineswegs ausgeschlossen oder mit unzumutbarem verfahrenstechnischen Aufwand verbunden ist, mehrere Einzelanliegen, deren Verbindung die Initiatoren einer Volksinitiative für erforderlich hal-

scheids gemäß Art. 78 Abs. 2 LV beschlossen werden kann. Es gilt mithin ein einheitlicher Maßstab für alle drei Verfahrensstufen.“

²³ *Stauch/Maierhöfer*, in: Fischer-Lescano u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen 2016, Art. 70 Rn. 20; *David*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 50 Rn. 62; *Brechmann*, in: Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 7 Rn. 10-12, Art. 74 Rn. 5; *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 74 Rn. 9; differenzierend bzgl. selbständiger Gesetzesvorhaben *Hopfe*, in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1994, Art. 82 Rn. 7; ebenso *Baldus*, in: Linck u.a., Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 82 Rn. 14; vgl. auch *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, 2009, S. 110 f., zum Falle eines Verstoßes eines Volksbegehrens gegen das Koppelungsverbot in Thüringen.

²⁴ *Grünwald*, in: Muth, Potsdamer Kommentar, Losebl. Stand Dez. 2019, § 15 Rn. 53; zur parallelen Wertung durch die verwaltungsgerichtliche Judikatur s. etwa *Wefelmeier*, in: Kommentar zum Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz, Losebl. Stand März 2012, § 32 Rn. 56 m.umf.w.N. (zit. nach beck-online); *Engelken*, Demokratische Legitimation bei Plebisziten auf staatlicher und kommunaler Ebene, DÖV 2000, S. 881, 891: „Ohne Vereinzelung der Sachfragen können Plebiszite ihren Sinn verlieren, etwa wenn den Abstimmenden als ‘Paket’ eine Mehrzahl unterschiedlicher Sachfragen zur Beantwortung mit einem einzigen Ja oder Nein vorgelegt wird. (...) Somit bleibt die Gefahr hoch, daß die Bürger eher als ‘Stimmvieh’ für Pakete denn als wirkliche Entscheider der einzelnen Sachfragen benutzt werden, und damit die Gefahr des Sinnverlusts bei allen Typen von Plebisziten, gleich ob die Bürger von Regierung/Parlament(smehrheit) oder vollplebiszitär zu den Urnen gerufen werden.“

²⁵ Zur fehlenden Vergleichbarkeit von parlamentarischem und Volksgesetzgebungsverfahren BayVerfGH, Entsch. vom 18. Okt. 1974, Az. Vf. 9-VII-74, BayVerfGHE 27, 153, 162; unzutreffend daher *Schumacher*, in: Schumacher u.a., Kommunalverfassungsrecht Brandenburg, Stand März 2019, § 15 BbgKVerf Ziff. 9.4

ten, um ein Thema umfassend einer Gesamtlösung zuzuführen, wie dies bei der vorliegenden Volksinitiative offenbar der Fall ist, in einzelne Volksinitiativen zu differenzieren und diese den Unterschriftsberechtigten zeitgleich, aber zur getrennten Unterschrift vorzulegen (also gesplittet in verschiedenen Unterschriftsbögen).

3. Verbindung eines Gesetzentwurfs mit einer „anderen Vorlage“

Die Volksinitiative verstößt nicht allein deshalb gegen § 6 Abs. 1 Satz 1 VAGBbg oder gegen das Koppelungsverbot, weil ein Gesetzentwurf mit einer „anderen Vorlage“ verbunden wird. Der Wortlaut des § 6 Abs. 1 Satz 1 VAGBbg zwingt durch die Verwendung der Konjunktion „oder“ nicht zu einer derartigen Wertung, da das Wort „oder“ nicht nur in einem ausschließenden („entweder oder“), sondern auch in einem einschließenden Sinne dahin verwendet wird, dass von zwei oder mehreren Möglichkeiten mindestens eine zutrifft.²⁶ Die Gesetzessystematik gibt für eine strikte Trennung der beiden in Rede stehenden Gestaltungsvarianten der Volksinitiative ebenfalls nichts her. Im Gegenteil wird die Gesetzesvorlage in § 5 Abs. 1 Satz 2 VAGBbg als ein Unterfall der Volksinitiative, als eine ihrer möglichen Formen behandelt, und die in §§ 6, 8 VAGBbg aufgestellten förmlichen Voraussetzungen unterscheiden nicht danach, ob ein Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage unterbreitet wird (sieht man von der im Hinblick auf die Frage der Zulässigkeit einer Verbindung der beiden Arten der Volksinitiative irrelevanten Vorgabe ab, dass ein Gesetzentwurf mit Gründen versehen werden muss, § 6 Abs. 1 Satz 1, § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VAGBbg). Auch mit Blick auf Sinn und Zweck der Art. 76 ff. LV sind letztlich keine Gründe ersichtlich, die von vornherein gegen eine Verbindung eines Gesetzentwurfs mit einer anderen Vorlage sprächen. Vielmehr kann sich dies gerade aus Gründen der Effizienz des Verfahrens anbieten, da ggf. ein Gesetzentwurf nur einen bestimmten, formell abzugrenzenden Teil eines Gegenstandes der politischen Willensbildung betrifft, hiermit zusammenhängend aber weitere, flankierende Forderungen einhergehen. Auch die Tatsache, dass in einem derartigen Fall ansonsten sogar erkennbar miteinander verbundene Fragestellungen in getrennten Volksinitiativen verfolgt werden müssten, mit dem entsprechenden erhöhten Verfahrensaufwand (hierzu aber noch sogleich, 4. b), spricht gegen eine prinzipielle Trennung der beiden Formen der Volksinitiative. Nicht zuletzt ist es gängige parlamentarische Praxis, ein Gesetzesvorhaben mit einem Parlamentsbeschluss zu verbinden, etwa mit einer an die Landesregierung gerichteten Aufforderung, innerhalb eines gewissen

²⁶ Duden, online Ausgabe, <https://www.duden.de/rechtschreibung/oder>.

Zeitraums zu den Effekten des neu erlassenen Gesetzes zu berichten. Auch der BayVerfGH hat den vergleichbaren Fall der Verknüpfung von Sachthemen, die unterschiedliche Normierungsebenen – die Verfassung und das einfache Gesetzesrecht – betrafen, nicht beanstandet.²⁷

4. „Einheit der Materie“

Nimmt man die verfassungsgerichtliche Judikatur zum Maßstab, stellt sich die Frage, ob die Volksinitiative den dargestellten Anforderungen des Koppelungsverbots an den inneren Zusammenhang der einzelnen, in dem Gesetzesentwurf und in der anderen Vorlage verbundenen Sachthemen genügt.

a) Formelle Kriterien

Betrachtet man zuerst die von den Verfassungsgerichten formulierten (bloß) „indikativen“ formellen Kriterien – Trennbarkeit/Selbständigkeit der einzelnen Gegenstände, Adressaten der Regelungen, Verortung im bestehenden Landes- und Bundesrecht –, werden diese von der Volksinitiative allesamt verfehlt. Die in den vier Artikeln des Gesetzesentwurfs getroffenen Normierungen könnten ohne weiteres je gesondert voneinander erlassen werden: Die Regelung zum Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und Stickstoffdünger in naturschutzrechtlich besonders geschützten Gebieten (Art. 1 des Entwurfs) ist erkennbar unabhängig von dem in Art. 2 des Entwurfs aufgestellten Gebot der Verpachtung landwirtschaftlicher Flächen an ökologisch wirtschaftende Betriebe ebenso wie von der den Gewässerschutz aufgreifenden Vorschrift des Art. 3 des Entwurfs und von der mit Art. 4 des Entwurfs zur Veränderung der EU-Förderung getroffenen Norm und könnte selbständig bestehen. Gleiches gilt für alle Regelungen untereinander und schließlich auch im Verhältnis der einzelnen Gesetzesregelungen zu den „Weiteren Forderungen an die Landesregierung“, von denen sie je unabhängig erlassen werden könnten. Schließlich werden auch innerhalb dieser „anderen Vorlage“ verschiedene Forderungen erhoben, die nebeneinanderstehen könnten, ohne dass sie hierdurch ihren Sinn einbüßen würden: Die Maßgabe zur Förderung der Weidetierhaltung ist völlig unabhängig von der Förderung von Initiativen und Projekten zur pestizidfreien Kommune, beide können wiederum ohne die Forderung zur Verringerung künstlicher Beleuchtung bestehen, und Gleiches gilt ersichtlich für die erstrebte Senkung des Flächenverbrauchs.

²⁷ BayVerfGH, Entsch. vom 15. Dez. 1976, Az. Vf. 56-IX-76, juris, Rn. 40.

Die Regelungen richten sich auch an unterschiedliche Adressaten bzw. Betroffene. Während sich die Verbote in von Art. 1 und 3 des Gesetzentwurfs vor allem an Landwirte richten, wird mit Art. 2 des Entwurfs die Landesregierung hinsichtlich des Abschlusses der entsprechend gestalteten Pachtverträge verpflichtet. Sie ist auch Verpflichtete der in Art. 4 Ziff. 1 aufgestellten Vorgaben zur Pestizidreduktionsstrategie und zur Umschichtung und Verwendung von EU-Fördermitteln. Die „weiteren Forderungen“ sind einheitlich an die Landesregierung gerichtet.

Die Regelungsgegenstände sind weiter sowohl im Landes- wie auch im Bundesrecht in unterschiedlichen Gesetzen geregelt: In Bezug auf das Landesrecht sind von dem Gesetzentwurf das Naturschutzausführungsgesetz, das Grundstücksverwertungsgesetz, das Wassergesetz und das Landwirtschaftsförderungsgesetz betroffen. Die „weiteren Forderungen“ betreffen im Landesrecht (abermals) das Naturschutzausführungs- und das Wassergesetz sowie das Landestraßengesetz. Bundesrechtlich finden sich (entsprechende bzw. thematisch verwandte) Normierungen im Bundesnaturschutzgesetz, im Wasserhaushaltsgesetz sowie, in Bezug auf die Forderung des Art. 4 Nr. 1 zu § 3 Abs. 3 LFG, Fördermittel aus der „Ersten Säule“ in die „Zweite Säule“ umzuleiten, im Direktzahlungen-Durchführungsgesetz (DirektZahlDurchfG). Die Vorgaben für die Förderung aus Mitteln des Europäischen Landwirtschaftsfonds finden sich im Europarecht (insbesondere in der ESI-Verordnung und der ELER-Verordnung).²⁸ Betroffen ist weiter das Pflanzenschutz- und Düngemittelrecht und, mit Blick auf die Steuerung der Siedlungsentwicklung, auch das Raumordnungs- und Bauplanungsrecht.

b) Sachlich-inhaltlicher Zusammenhang

In Bezug auf den in der dargestellten Verfassungsjudikatur neben den indikativen formellen Voraussetzungen primär eingeforderten sachlich-inhaltlichen Zusammenhang verbindet die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen und die „weiteren Forderungen“ je für sich und miteinander der Gedanke des Artenschutzes, zuvörderst bezogen auf Arten im allgemeinen und bestimmte Insekten im Besonderen. Insekten (und Arten) sollen die notwendigen Lebensgrundlagen („blühende Pflanzen“ auf „Äckern, Wiesen und Weiden“, so die Erläuterungen auf dem Unterschriftsbogen), vor allem durch einen Verzicht auf Pestizide und Stickstoffdünger erhalten werden. Die Volksinitiative hat also eine sie kennzeichnen-

²⁸ Siehe im Einzelnen unten IV.2.b)aa)bb).

de, den einzelnen Regelungen und Forderungen zugrundeliegende und sie zusammenführende Zielstellung.²⁹ Sie beschränkt sich dabei aber nicht, wie es erforderlich wäre, auf einen „umgrenzten Bereich“; eine „Einheit der Materie“ kann aus den im Folgenden dargelegten Gründen schlechterdings nicht angenommen werden.

aa) Erweiterung der verbindenden Zielstellung

Zum einen gehen die Regelungen und Forderungen über die sie verbindende Zielstellung deutlich hinaus. Unmittelbar an das Aufbringen von Pflanzenschutzmittel und Stickstoffdünger gerichtete Regelungen (Art. 1 und Art. 3 des Gesetzentwurfs) und Forderungen (Förderung von Initiativen und Projekten zur pestizidfreien Kommune)³⁰ werden mit einer Norm (Art. 2 des Gesetzentwurfs) verbunden, die sich auf die landwirtschaftliche Bewirtschaftung verpachteter Flächen bezieht, die „ökologisch“ zu erfolgen hat („ökologisch wirtschaftende Betriebe“) und damit nicht lediglich dem Arten- und Insektenschutz verpflichtet werden soll.³¹ Vergleichbares gilt für die in Art. 4 Ziff. 2 des Entwurfs normierte Förderung des „ökologischen Landbaus“ und die in Art. 4 Ziff. 3 des Entwurfs vorgesehene Förderung der an Landwirte geleisteten „ökologischen“ Beratung, die das „Tierwohl“ umfassen soll.³² In Art. 4 Ziff. 1 zu § 3 Abs. 2 Satz 1 LFG-E wird die „sichere Versorgung der Bevölkerung mit gesunden Lebensmitteln und Trinkwasser“ als Förderziel normiert, die in Satz 2 der Vorschrift erfasste Pestizidreduzierungsstrategie ist ganz allgemein ausgerichtet und nicht speziell auf den Arten- und Insektenschutz bezogen und enthält weiter auch eine Regelung zur Beteiligung verschiedener Verbände und Institutionen. Vor allem Art. 4 Ziff. 1 zu § 3 Abs. 3 bis 5 LFG-E geht mit der vorgeschriebenen Ausrichtung der

²⁹ Hierzu heißt es in der Begründung zum Gesetzentwurf der Volksinitiative, diese wolle „den drastischen Rückgang der Artenvielfalt bei Insekten, Amphibien, Reptilien, Fischen, Vögeln und Wildkräutern aufhalten und die gesetzlichen Grundlagen in Brandenburg gemäß der Landesverfassung zugunsten der Artenvielfalt ergänzen und verbessern“.

³⁰ Diese haben allerdings unterschiedliche Schutzgüter (einerseits Wasser, andererseits Pflanzen), und die Begründung zum Gesetzentwurf der Volksinitiative zu Art. 3 des Gesetzentwurfs bezieht sich dementsprechend auf den „schlechten ökologischen Zustand vieler Gewässer“ und auf die „Erhaltung und Verbesserung der Wasserqualität“. Auch beziehen sie sich einerseits auf besonders sensible Flächen – Naturschutzgebiete und Gewässerrandstreifen –, andererseits auf gewöhnliche Böden – des öffentlichen Raumes. Zudem dürfte der Zweck des in Art. 3 des Gesetzentwurfes zusätzlich vorgesehenen Ackerbauverbotes nicht allein die Reduzierung von Stoffeinträgen sein, sondern allgemein die Sicherung der in § 38 Abs. 1 WHG geregelten Zwecke der Gewässerrandstreifen, siehe dazu B.IV.3.a).

³¹ Die Begründung zum Gesetzentwurf der Volksinitiative geht davon aus, die Vorschrift diene dem „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“.

³² Die Begründung zum Gesetzentwurf der Volksinitiative nennt zunächst umfassend den „Naturschutz“ als Gegenstand der Beratung und weist dann den „Natur- und Artenschutz“ als Gegenstand der Förderung aus.

EU-Landwirtschaftsförderung weit über die unmittelbare Zielstellung des Arten- und Insektenschutzes hinaus: Die Förderung soll in einem neu bestimmten Umfang ausschließlich auf Umwelt- und Klimamaßnahmen, das Tierwohl, den ökologischen Landbau und die betriebsinterne ökologische Beratung ausgerichtet werden. In diesen Förderzwecken bildet der Arten- und Insektenschutz nur einen (womöglich untergeordneten) Teilbereich unter anderen,³³ und die vorgestellte gesetzliche Festschreibung der Förderung würde ganz erhebliche finanzielle Mittel betreffen,³⁴ die absehbar weit über diejenigen hinausgingen, die mit den in erster Linie auf den Insektenschutz ausgerichteten Maßnahmen verbunden wären. Und schließlich übersteigt auch die allgemein gehaltene, nicht entsprechend auf den Arten- und Insektenschutz spezifizierte Forderung, den Flächenverbrauch vor allem durch eine nachhaltige Siedlungspolitik zu senken, das Ziel des Arten- und Insektenschutzes klar.

bb) Verbindung verschiedener Sachbereiche

Mit dieser Weiterung der unterbreiteten Gesetzesänderungen und „weiteren Forderungen“ über die unmittelbare Zielstellung des Arten- und Insektenschutzes hinaus korrespondiert eine Verbindung verschiedener Sachbereiche: Neben Regelungen zu (Natur-)Schutzgebieten und Gewässerrandstreifen treten Bestimmungen über die Verpachtung von landwirtschaftlichen Flächen zum Zwecke des ökologischen Wirtschaftens, die Lebensmittel- und Trinkwasserversorgung der Bevölkerung, eine Pestizidreduktionsstrategie, die Umschichtung und Verwendung von EU-Landwirtschaftsfördermitteln zu Gunsten von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen, des Tierwohls, des ökologischen Landbaus und der betriebsintegrierten ökologischen Beratung von Landwirten, die Förderung für Maßnahmen im Grünland, die (landesseitige) Förderung des ökologischen Landbaus nebst Beratung, die Entwicklung eines Landesaktionsplans „Ökolandbau“, die Weidetierhaltung, die Verringerung der Beeinträchtigungen der Insektenfauna durch Beleuchtungsanlagen auf Landesstraßen und zuletzt die Siedlungsentwicklung mit Blick auf den Flächenverbrauch. Der erforderliche unmittelbare „innerliche Zusammenhang“ dieser einzelnen Themen im Sinne einer „Einheit der Materie“ fehlt erkennbar.

³³ Die Begründung zum Gesetzentwurf der Volksinitiative stellt allerdings an dieser Stelle den Artenschutz in den Vordergrund.

³⁴ In der Gesetzesbegründung zu Art. 4 des Gesetzentwurfs wird von 500 Mio. €/a gehandelt.

cc) Zwischenergebnis

Im Ergebnis genügt die Volksinitiative nicht den Anforderungen des Koppelungsverbots an den inneren Sachzusammenhang der einzelnen in dem Gesetzesentwurf und in der anderen Vorlage verbundenen Sachthemen.

5. Vertrauensschutz

Der BayVerfGH hat im Rahmen seiner oben dargestellten, grundlegenden Entscheidung zum Koppelungsverbot angenommen, angesichts der hierdurch im Vergleich mit seiner früheren Rechtsprechung erfolgenden „Präzisierung“ des Koppelungsverbotes sei dem Betreiber des Volksbegehrens ausnahmsweise Vertrauensschutz zu gewähren, sodass das Volksbegehren zulässig weitergeführt werden könne, aber die beiden miteinander verbundenen Themen getrennt zur Abstimmung gestellt werden müssten – ggf. auch bei Durchführung des Volksentscheids.³⁵

Zu einer derartigen Vorgehensweise – dass also die Volksinitiative aus Gründen des Vertrauensschutzes zunächst einmal zugelassen und die Aufteilung der verbundenen Themen erst für die ggf. nachfolgenden Volksbegehren verlangt würde – besteht vorliegend kein mit dem der Entscheidung des BayVerfGH zugrundeliegenden Sachverhalt vergleichbarer Anlass. Zwar hatten die Initiatoren der Volksinitiative nicht die Möglichkeit, die Beratung nach Maßgabe des erst mit Wirkung zum 20. Juni 2019 in Kraft getretenen § 4a VAGBbg³⁶ in Anspruch zu nehmen.³⁷ Sie können sich aber, anders als in dem vom BayVerfGH entschiedenen Fall, nicht auf ein zu ihren Gunsten Vertrauen schaffendes großzügiges Verständnis in der bisherigen Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts berufen³⁸ – dieses hat sich zum Koppelungsverbot bislang nicht verhalten und hat insbesondere keine Aussagen getroffen, die auf ein enges Verständnis des Koppelungs-

³⁵ BayVerfGH, Entsch. vom 24. Febr. 2000, Az. Vf. 112-IX-99, juris, Rn. 49 f.

³⁶ Art. 7 Abs. 1 des Zweiten Gesetzes zur Änderung parlamentsrechtlicher Vorschriften vom 19. Juni 2019, GVBl. I Nr. 40.

³⁷ Eigenen Angaben nach startete die Volksinitiative im April 2019, gemeint ist wohl die Unterschriftensammlung; vgl. <https://artenvielfalt-brandenburg.de/archives/endspurt-bei-unserer-volksinitiative-aufruf-zum-zuruecksenden-der-unterschriftenlisten/>.

³⁸ Vergleichbar auch die Argumentation des HmbVerfG, Urt. vom 7. Mai 2019, Az. 4/18, 4/2018, juris, Rn. 120, das allerdings zusätzlich auf eigene einschlägige Rechtsprechung verweisen konnte.

verbotes hindeuten könnten.³⁹ Die dargestellte, in überzeugender Weise die Anforderungen des Demokratieprinzips für die Volksgesetzgebung entwickelnde Judikatur des BayVerfGH und des HmbVerfG⁴⁰ war veröffentlicht und hätte von den Initiatoren der Volksinitiative in Rechnung gestellt werden können und müssen.⁴¹

Ob eine Praxis des Hauptausschusses dahin besteht, das Koppelungsverbot „großzügig“ zu handhaben (worin die mit Beschluss vom 4. Dezember 2019 erfolgte Zulassung der Volksinitiative "Mehr als nur ein Summen - Insekten schützen, Kulturlandschaft bewahren!" ihren Grund haben könnte),⁴² und ob hieraus ein schützenswertes Vertrauen für aktuelle Volksinitiativen resultieren kann, das ausnahmsweise zu einer Fortführung einer Volksinitiative (etwa nach Maßgabe der – ebenfalls einer verfassungsrechtlichen Bewertung zu unterziehenden – Vorstellungen des BayVerfGH) führen könnte, kann im engen für die Ausarbeitung des Gutachtens zur Verfügung stehenden Zeitrahmen nicht bewertet werden. Jedenfalls kann aber die Entscheidung des Hauptausschusses über die Zulässigkeit der Volksinitiative "Mehr als nur ein Summen - Insekten schützen, Kulturlandschaft bewahren!", die erst kurz vor Abschluss der hier zu prüfenden Volksinitiative erging, für diese keinerlei schützenswertes Vertrauen in ein gleichgerichtetes Handeln des Hauptausschusses begründen. Festzuhalten bleibt zuletzt, dass ein Volksbegehren und ein Volksentscheid ohne eine Aufteilung der in Frage stehenden Forderungen unzulässig wären.

³⁹ Hinzuweisen ist auf die weiterführende Begründung des HmbVerfG, Urt. vom 7. Mai 2019, Az. 4/18, 4/2018, juris, Rn. 119: Nach der hamburgischen Rechtslage dürften im Falle einer Überarbeitung eines Volksbegehrens oder Volksentscheides Gegenstand, Grundcharakter, Zulässigkeit und Zielsetzung des Anliegens nicht verändert werden. Gründe des Vertrauensschutzes hätten hierfür keine Bedeutung. Daher sei zweifelhaft, ob dieser Gesichtspunkt „die gesonderte Weiterführung unzulässig gekoppelter Einzelbegehren auch dann rechtfertigen (könne), wenn durch die ‚Entkoppelung‘ Grundcharakter, Zulässigkeit oder Zielsetzung des Anliegens berührt werden ...“. Die Verfassungsrechtslage Brandenburgs lässt eine grundlegende Änderung eingeleiteter Volksgesetzgebung ebenfalls nicht zu, vgl. die Nachweise in Fn. 20.

⁴⁰ Ohne die erst im Mai ergangene Entscheidung des HmbVerfG, Urt. vom 7. Mai 2019, Az. 4/18, 4/2018.

⁴¹ Vgl. HmbVerfG, Urt. vom 7. Mai 2019, Az. 4/18, 4/2018, juris, Rn. 120; die Initiatoren des jüngst in Bayern durchgeführten Volksbegehrens Artenvielfalt hatten das Koppelungsverbot erörtert, vgl. Beitrag der Süddeutschen Zeitung vom 13. Feb. 2019 „Wir werden hinter unseren Forderungen nicht zurückstehen“. Der Beitrag findet sich hier: <https://www.sueddeutsche.de/bayern/volksbegehren-artenvielfalt-bienen-interview-1.4326433>.

⁴² P-HA 7/1.

6. Teilunzulässigkeit der Volksinitiative

a) Fortführung der „weiteren Forderungen“

Fraglich ist, ob der Gesetzentwurf wegen Verstoßes gegen das Koppelungsverbot abgetrennt, die in Form der anderen Vorlage unterbreiteten „Weiteren Forderungen an die Landesregierung“ aber als zulässig qualifiziert und weiter behandelt werden könnten.⁴³ Dafür dürfte diese andere Vorlage als solche nicht ihrerseits gegen das Koppelungsverbot verstoßen und müsste dem mutmaßlichen Willen der an der Volksinitiative Teilnehmenden nach sinnvollerweise eigenständig weitergeführt werden können.⁴⁴ Beides ist zu verneinen.

aa) Fehlende „Einheit der Materie“

Die „weiteren Forderungen“ verhalten sich, wie bereits dargestellt, ebenfalls zu sachlich unterschiedlichen Themen: die Weidetierhaltung, die Förderung von Projekten zur pestizidfreien Kommune, die Beleuchtung von Landesstraßen und die Senkung des Flächenverbrauchs vor allem durch eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Alle diese Forderungen werden zwar durch die Klammer des Arten- und Insektenschutzes verknüpft, sie lassen sich aber unproblematisch voneinander trennen und könnten je einzeln Gegenstand einer Volksinitiative oder einer entsprechenden Gesetzgebung sein. Eine „Einheit der Materie“ lässt sich also wiederum nicht konstatieren.

bb) Koppelungsverbot nicht nur eingeschränkt gültig

Ein Verzicht auf eine Berücksichtigung des Koppelungsverbots oder eine Absenkung der hiervon ausgehenden Anforderungen an eine Volksinitiative, die „nur“ eine „andere Vorlage“, nicht hingegen einen Gesetzentwurf zum Gegenstand hat, kommt letztlich nicht in Betracht. Allerdings hat der Parlamentarische Beratungsdienst bereits angenommen, eine „andere Vorlage“ unterfalle nicht dem Abgabenvorbehalt des Art. 76 Abs. 2 LV, da sie

⁴³ Für eine ausnahmsweise mögliche Trennung dann, wenn ein Volksbegehren „soweit das unter Berücksichtigung der Probleme bei der Koppelung sachlich nicht zusammenhängender Materien bei Volksbegehren ... möglich ist“ zwei deutlich voneinander unterschiedene Gesetzesanträge enthält, von denen nur einer unzulässig ist, BayVerfGH, Entsch. vom 14. Nov. 1994, Az. Vf. 95-IX-94, juris, Rn. 122; vgl. auch ThürVerfGH, Urt. vom 19. Sept. 2001, Az. 4/01, juris, Rn. 265. Zur Frage einer möglichen Teilzulässigkeit einzelner Bestandteile des Gesetzentwurfs unabhängig von dem vorliegenden Verstoß gegen das Koppelungsverbot s.u. B.IV.7.

⁴⁴ Dabei wird – hilfsgutachterlich – unterstellt, dass die „weiteren Forderungen“ von den Unterstützungsschriften gedeckt werden, siehe oben II.3.

Landesregierung und Landtag rechtlich nicht verpflichte, sodass eine Beeinträchtigung des Budgetrechts als von Art. 76 Abs. 2 LV geschütztes Gut ausscheide und die „andere Vorlage“ zulässig sei. Auch die „weiteren Forderungen“ würden von der Landesregierung im Falle eines erfolgreichen Volksentscheides, der einem schlichten Parlamentsbeschlusses gleichkäme,⁴⁵ nicht umgesetzt werden müssen, da schlichten Parlamentsbeschlüssen keine rechtliche Bindungswirkung zukommt.⁴⁶ Jedoch wird mit dem Koppelungsverbot nicht das Budgetrecht des Parlaments geschützt, sondern das bei der Abstimmung über Gegenstände einer Volksinitiative uneingeschränkt zu beachtende Demokratieprinzip: Werden unter Verstoß gegen das Koppelungsverbot unterschiedliche Fragen zur Abstimmung gestellt („Paket“), ist bereits hiermit die Verletzung des Demokratieprinzips erfüllt, da, wie dargestellt, die Abstimmungsberechtigten ihren Willen nicht in einer souveränen und eindeutigen Art und Weise, bezogen auf die je einzelnen, nun aber verbundenen Fragen auszudrücken vermögen. Der Verstoß gegen das Demokratieprinzip ist nicht deshalb unbeachtlich ist, weil die „andere Vorlage“ keine rechtliche, sondern nur politische Wirkung entfaltet. Daher ist der Sachverhalt nicht mit einer „anderen Vorlage“ zum Landeshaushalt bzw. zu Abgaben vergleichbar.

⁴⁵ Es wird an dieser Stelle unterstellt, dass die „weiteren Forderungen“ als an den Landtag gerichtet zu verstehen sind, der aufgefordert wird, einen entsprechenden Beschluss zu fassen; gemäß Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV sind die Gegenstände der politischen Willensbildung dem Landtag zu unterbreiten, nicht der Landesregierung.

⁴⁶ Zur Frage der fehlenden rechtlichen Bindungswirkung schlichter Parlamentsbeschlüsse s. Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Dez. 2017 (Bearb. *Platter*), Fragen des Verhältnisses von parlamentarischer Willensbildung und Gesetzgebung einerseits und plebiszitärer Willensbildung gem. Art. 76-78 LV zu anderen Vorlagen andererseits, S. 4 f., mit Hinweis auf ThürVerfGH, Urt. vom 2. Feb. 2011, Az. 20/09, juris, Rn. 34, 38: „Als ‘andere Vorlage’ können generell Gegenstände der politischen Willensbildung verstanden werden, zu denen der Landtag, wäre er damit befasst, einen so genannten schlichten Parlamentsbeschluss, also einen Parlamentsbeschluss außerhalb der Form des Gesetzesbeschlusses, fassen kann. Den schlichten Parlamentsbeschlüssen der politischen Willensbildung kommt, soweit nicht die Verfassung im besonderen Fall eine rechtliche Verbindlichkeit anordnet, keine rechtliche Verbindlichkeit und keine verpflichtende Wirkung gegenüber der Landesregierung als Exekutive zu. Denn das auf der Grundlage des Gewaltenteilungsprinzips organisierte Staatswesen des Landes Brandenburg kennt keine immanente ‘Oberherrschaft’ des Parlaments über die Exekutive. Folglich sind schlichte Parlamentsbeschlüsse in Gestalt von Stellungnahmen zu aktuellen Ereignissen, politischen Absichtserklärungen, Ersuchen an die Regierung oder sonstigen Entschlüssen des Parlaments rechtlich unverbindlich, unbeschadet dessen, dass das Parlament aufgrund seines allgemeinpolitischen Mandats zur Beschlussfassung in dieser Weise berechtigt ist und diese Beschlüsse politische Wirkungen entfalten.“ Das Gutachten ist hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/gu/38.pdf>.

Ebenso etwa VerfGH Bln, Beschl. vom 27. Okt. 2008, Az. 86/08, juris, Rn. 79.

b) Fortführung einzelner Teile des Gesetzentwurfs und/oder der „weiteren Forderungen“

Eine Fortführung einzelner Teile des Gesetzentwurfs und/oder einzelner der „weiteren Forderungen“, die für sich betrachtet sachlich hinreichend verbunden sind, kommt vorliegend schon deshalb nicht in Betracht, weil der Landtag nicht zu entscheiden vermag, welche der vorgeschlagenen Normen oder Forderungen konkret fortgeführt werden sollen. Für eine Auswahl unter ihnen fehlt im hier gegebenen Fall eines Verstoßes des „Gesamtpaketes“ gegen das Koppelungsverbot jedweder Maßstab.

7. Ergebnis

Die Volksinitiative verstößt gegen das aus dem Demokratieprinzip abgeleitete Koppelungsverbot, da sie verschiedenste Normierungen und Forderungen enthält, die nicht im Sinne einer „Einheit der Materie“ miteinander verbunden sind. Sie kann nicht unter Gesichtspunkten des Vertrauensschutzes zugelassen werden. Sie ist umfassend unzulässig, denn eine Abspaltung und Fortführung der „weiteren Forderungen“ als andere Vorlage oder einzelner Teile des Gesetzentwurfs oder der „weiteren Forderungen“ kommt nicht in Betracht.

IV. Zulässiger Gegenstand der Volksinitiative – Gesetzentwurf

Wegen des dargelegten Verstoßes gegen das Koppelungsverbot bedarf es zur Feststellung der Unzulässigkeit der Volksinitiative keiner weiteren Prüfung des Gesetzentwurfs im Einzelnen. Gleichwohl soll im Folgenden (hilfsgutachterlich) auf die einzelnen Regelungsvorschläge eingegangen werden. Dabei kann wegen der Vielzahl der Rechtsfragen und fehlender Hinweise zu den tatsächlichen Grundlagen und Auswirkungen einiger Regelungen nicht immer abschließend bewertet werden, ob die Vorschriften in der vorgeschlagenen Fassung rechtmäßig sind. Die Ausführungen sind daher insbesondere als Hinweise zu verstehen, wo im Falle der Übernahme von Regelungsvorschlägen durch den Landtag aus rechtlichen Gründen Änderungen oder Klarstellungen angezeigt erscheinen oder wo zur rechtlichen Bewertung eine nähere Ermittlung der Gesetzesfolgen erforderlich sein kann.

Der Prüfungsmaßstab ergibt sich aus Art. 76 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 LV und § 5 VAGBbg. Volksinitiativen sind nach diesen Vorschriften zulässig zu Gegenständen der politischen Willensbildung, die in die Zuständigkeit des Landtages fallen, mit Ausnahme von Volksinitiativen zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen. In die Zuständigkeit des Landtags fallen Volksinitiativen,

wenn sie in die Zuständigkeit des Landes (und insbesondere nicht in die Zuständigkeit des Bundes) fallen und nicht allein der Exekutive obliegen. Zudem muss der Vorschlag auch inhaltlich mit höherrangigem Recht vereinbar sein.⁴⁷

1. Art. 1 – Änderung des Brandenburgischen Naturschutzausführungsgesetzes

a) Gesetzgebungskompetenz

Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Die Änderungen des Brandenburgischen Naturschutzausführungsgesetzes (BbgNatSchAG) betreffen den Einsatz bestimmter Pflanzenschutz- und Düngemittel in näher definierten naturschutzrechtlich unter besonderen Schutz gestellten Gebieten. Es handelt sich also um spezielle naturschutzrechtliche Verbote, die in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Naturschutz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG fallen. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder nach Art. 72 Abs. 1 GG die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Hat der Bund von seiner Zuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG abweichende Regelungen über den Naturschutz, aber nicht über die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes und das Recht des Artenschutzes treffen. Die betroffenen Gebiete (Naturschutzgebiete und FFH-Gebiete⁴⁸) sind zwar im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) geregelt. Dort sind in § 23 Abs. 2 und § 33 auch allgemeine Schutzvorschriften für diese Gebiete normiert. Jedoch sind diese Regelungen nicht abschließend. Das ergibt sich für Naturschutzgebiete aus § 23 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG, wonach sich Handlungsverbote „nach Maßgabe näherer Bestimmungen“ ergeben, und für FFH-Gebiete aus § 32 Abs. 3 Satz 4 BNatSchG, wonach weitergehende Schutzvorschriften unberührt bleiben. Die naturschutzrechtlichen Regelungen des Bundes sind daher nicht abschließend.

Überdies besteht vorliegend ein Abweichungsrecht der Länder.⁴⁹ Zwar dient die Änderung des BbgNatSchAG entsprechend dem allgemeinen Zweck der Volksinitiative der Siche-

⁴⁷ VerfG Bbg, Urt. vom 15. Sept. 1994, Az. 2/93, juris, Rn. 11.

⁴⁸ Siehe dazu näher unter B.IV.1.c)cc).

⁴⁹ Ob die Bundesnorm, von der abgewichen wird, zitiert werden muss, ist umstritten. Das BVerfG (Urt. vom 19. Dez. 2017, Az. 1 BvL 3/14, juris, Rn. 236) hat dies für Art. 125b Abs. 1 Satz 3 verneint, im

rung der Artenvielfalt. Gleichwohl handelt es sich bei den Änderungen nicht um Regelungen des Artenschutzes, für die eine Abweichungskompetenz nicht besteht. Denn „Artenschutz“ i.S.d. Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG meint lediglich den Artenschutz im engeren Sinne, also die im 5. Kapitel des Bundesnaturschutzgesetzes geregelten Schutzvorschriften.⁵⁰

Für die Regelung des § 13a BbgNatSchAG-E besteht daher eine Gesetzgebungskompetenz des Landes.

Auch für die Bußgeldregelung in § 39 Abs. 1 Nr. 12 BbgNatSchAG-E besteht eine Regelungszuständigkeit des Landes, da der Bund von seiner Kompetenz zur Regelung des Strafrechts, zu dem auch das Recht der Ordnungswidrigkeiten gehört,⁵¹ insoweit nicht abschließend Gebrauch gemacht hat.

b) Bestimmtheitsgebot

Ob die Begriffe „chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel“ oder „mineralischer Stickstoffdünger“ hinreichend bestimmt sind, kann nicht beurteilt werden. Aus rechtlicher Sicht scheint es naheliegend, zur Begriffsbestimmung auf etwaige Definitionen im Pflanzenschutz- bzw. Düngerecht zu verweisen.

c) Grundrechte

aa) Eigentumsgrundrecht

Die vorgesehenen Verbote betreffen das in Art. 41 Abs.1 LV und Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Eigentumsgrundrecht der Eigentümer der in den Naturschutz- und FFH-Gebieten liegenden Flächen, da für diese Flächen die Nutzung durch die allgemeinen Vorschriften erlaubter Pflanzenschutz- und Düngemittel zur Förderung der Bewirtschaftung eingeschränkt wird. Betroffen sein kann ggf. auch das Besitzrecht des Pächters oder das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, die jeweils auch vom Eigentumsschutz erfasst werden.⁵² Eine solche Inhalts- und Schrankenbestimmung ist aufgrund

Hinblick auf Art. 72 Abs. 3 GG aber ausdrücklich offengelassen. Die Ratio der Entscheidung spricht jedoch für eine Übertragbarkeit auf Art. 72 Abs. 3 GG; vgl. näher *Uhle*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand 2019, Art. 72 Ziff. 284 ff. In der Überschrift zu § 13a BbgNatSchAG-E wird lediglich § 23 Abs. 2 BNatSchG (Naturschutzgebiete) zitiert, obwohl auch FFH-Gebiete betroffen sind. Dies sollte korrigiert werden.

⁵⁰ Vgl. *Uhle* (Fn. 49), Art. 72 Ziff. 254, auch mit Nachweisen zu anderen Auffassungen.

⁵¹ *Degenhart*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 11.

⁵² *Jarass*, in: Jarass/Piero, 15. Aufl. 2018, Art. 14 Rn. 7, 9, 21.

der in Art. 41 Abs. 2 LV und Art. 14 Abs. 2 GG verankerten Sozialpflichtigkeit des Eigentums grundsätzlich zulässig. Vorausgesetzt ist aber, dass die Eigentumsbeschränkungen verhältnismäßig sind, also zur Verwirklichung eines öffentlichen Zwecks geeignet und erforderlich sind sowie in angemessenem Verhältnis zu diesem Zweck stehen.

(1) Öffentlicher Zweck

Zweck der Verbote ist nach der Gesetzesbegründung der Schutz für den Artenreichtum besonders wertvoller Gebiete. Dieser Zweck wird in Art. 39 Abs. 1 und 3, Art. 40 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 LV ausdrücklich anerkannt.

(2) Eignung und Erforderlichkeit

Die Einschränkungen dürften geeignet und erforderlich sein, da das Verbot den Zweck fördert und eine mildere Maßnahme, also ein weniger umfangreiches Verbot, nicht ebenso wirksam wäre.

Die Frage der Eignung und Erforderlichkeit stellt sich vor allem, sofern in den Rechtsverordnungen, in denen die Naturschutzgebiete festgesetzt werden, bereits Verbote für den Einsatz von Pflanzenschutz- oder Düngemitteln enthalten sind.⁵³ Dies steht der Eignung einer gesetzlichen Regelung jedoch nicht entgegen, da es dem Gesetzgeber freisteht, ob er in Rechtsverordnungen bereits enthaltene Regelungen selbst aufgreift.⁵⁴ Auch die Erforderlichkeit der gesetzlichen Regelung wird dadurch nicht in Frage gestellt. Denn mit dem gesetzlichen Verbot wird dieses inhaltlich der Disposition des Ordnungsgebers entzogen. Aus der Tatsache, dass der Ordnungsgeber zum Schutz des Gebietes ggf. weniger einschneidende Verbote als ausreichend ansah, folgt nicht, dass das Gebiet durch das strengere gesetzliche Verbot nicht noch wirksamer geschützt wird. Die Wertung des Ordnungsgebers kann allenfalls bei der Gewährung von Ausnahmen und Befreiungen im Einzelfall einfließen. Gleichwohl empfiehlt sich, das gesetzliche Verbot in der Fassung des Vorschlags der Volksinitiative mit den Vorgaben in den Rechtsverordnungen zu den jeweiligen Naturschutzgebieten abzugleichen und zu überprüfen, ob das gesetzliche Verbot naturschutzfachlich erforderlich, aber auch ausreichend ist, um sodann ggf. die

⁵³ Vgl. beispielhaft § 4 Abs. 2 Nr. 17 und Nr. 23, § 5 Abs. 1 Nr. 1a der Verordnung über das Naturschutzgebiet „Klapperberge“ vom 27. Sept. 2012, GVBl. II, Nr. 82, geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 19. Aug. 2015, GVBl. II, Nr. 40.

⁵⁴ BVerfG, Beschl. vom 13. Sept. 2005, Az. 2 BvF 2/03, juris, Rn. 188.

Vorschriften aufeinander abstimmen zu können, damit die Betroffenen nicht mit unterschiedlichen, nur teilweise deckungsgleichen Vorgaben konfrontiert werden.

Darüber hinaus könnte die Eignung des Verbots in Frage gestellt werden, wenn die verbotenen Mittel durch nicht verbotene Mittel ersetzt werden können, deren Einsatz vergleichbare Auswirkungen auf die Umwelt hat. Warum die chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmittel und mineralischer Stickstoffdünger vom Verbot umfasst werden, andere Pflanzenschutz- und Düngemittel aber nicht, ergibt sich aus der Begründung nicht.

(3) Angemessenheit

Ob die Verbote angemessen sind, lässt sich nur für die jeweils konkret betroffenen Flächen beurteilen. Sofern das Gesetz nur regelt, was für die betroffene Fläche nach der jeweiligen Schutzgebietsverordnung oder in FFH-Gebieten aufgrund der §§ 33 f. BNatSchG ohnehin schon gilt, dürfte die Angemessenheit im Regelfall zu bejahen sein.⁵⁵ Gehen die im Gesetzentwurf vorgesehenen Verbote darüber hinaus, sind auf der einen Seite die Folgen für die Nutzung der betroffenen Fläche sowie die sich daraus ergebenden Auswirkungen auf den Grundrechtsträger in die Abwägung einzustellen. Auf der anderen Seite sind die konkreten Folgen eines Einsatzes der verbotenen Mittel auf Natur und Umwelt abwägungsrelevant. Sind große Teile eines landwirtschaftlichen Betriebes betroffen, kann demzufolge die Abwägung anders ausfallen, als wenn nur Randflächen eines Betriebes oder Flächen, die nicht der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dienen, wie etwa private Garten- oder Erholungsflächen, betroffen sind. Sind darüber hinaus die Umweltauswirkungen des Mitteleinsatzes auf den konkreten Flächen begrenzt, kann ein Verbot im Einzelfall unverhältnismäßig sein. Ob dies vorliegend der Fall sein kann, lässt sich mangels Darlegungen in der Gesetzesbegründung nicht beurteilen.

Da der Gesetzgeber nicht jeden Einzelfall im Blick haben kann, hat er die Möglichkeit, die Angemessenheit der Inhalts- und Schrankenbestimmungen durch die Zulassung von Ausnahmen, Übergangsregelungen oder Entschädigungsregelungen abzusichern.⁵⁶

⁵⁵ Anderes ist anzunehmen, wenn bereits die in der Schutzgebietsverordnung geregelten Verbote unverhältnismäßig sind.

⁵⁶ Vgl. BVerfG, Beschl. vom 2. März 1999, Az. 1 BvL 7/91, juris, Rn. 94.

(aa) Ausnahmen und Befreiungen

Vorliegend ist in § 13a Abs. 2 BbgNatSchAG-E die Möglichkeit einer Ausnahme vom Verbot des Einsatzes der Pflanzenschutzmittel geregelt. Eine Ausnahmemöglichkeit für den Düngemiteleinsatz fehlt. Allerdings regelt § 67 BNatSchG die Möglichkeit von Befreiungen von Verboten nach landesrechtlichen Vorschriften (Absatz 1) und von Verboten zum Schutz von FFH-Gebieten (Absatz 2), wenn im Einzelfall eine unzumutbare Belastung besteht. Diese Befreiungsregelung wird durch § 13a Abs. 2 BbgNatSchAG-E nicht verdrängt. Denn im Naturschutzrecht können die Regelungen über die Zulassung von Ausnahmen einerseits und von Befreiungen andererseits grundsätzlich nebeneinanderstehen,⁵⁷ und Anhaltspunkte für ein abweichendes Verständnis sind vorliegend nicht gegeben. Sowohl für den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln als auch den Einsatz von Düngemitteln kommt daher eine Befreiung nach § 67 BNatSchG in Betracht. Unangemessene Belastungen im Einzelfall werden sich dadurch vielfach vermeiden lassen.

(bb) Entschädigungen

Es ist allerdings denkbar, dass eine Ausnahme oder Befreiung nicht in Betracht kommt. Für diesen Fall greift zur Absicherung der Angemessenheit der Eigentumsbeeinträchtigung die Entschädigungsregelung nach § 68 BNatSchG. Absatz 1 dieser Vorschrift sieht u.a. vor, dass eine angemessene Entschädigung zu leisten ist, wenn Beschränkungen des Eigentums, die sich auf Grund des Naturschutzrechts der Länder ergeben, im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen, der nicht durch andere Maßnahmen, insbesondere durch die Gewährung einer Ausnahme oder Befreiung, abgeholfen werden kann.

(cc) Übergangsregelungen

Hingegen fehlen geeignete Übergangsregelungen. Die Verbote treten nach Art. 5 des Gesetzentwurfs sofort in Kraft. Ein Zeitraum zur Umstellung der Düngungs- oder Pflanzenschutzmethoden wird also nicht eingeräumt. Welche Folgen dies im Einzelfall für die Bewirtschaftung haben kann, ist keine rechtliche, sondern eine agrarwissenschaftliche Frage. Hinweise dazu finden sich in der Gesetzgebung nicht. Sofern eine Umstellung nicht ohne weiteres möglich sein sollte, kann unter rechtlichen Gesichtspunkten eine Übergangsregelung vor allem für zwei Konstellationen erforderlich sein:

⁵⁷ Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand Juni 2019, § 67 BNatSchG Rn. 4

Zum einen dürfte eine Überleitung bestehender Ausnahmen/Befreiungen nach bisherigem Recht jedenfalls für eine Übergangszeit geboten sein. Denn diese Zulassungen betreffen die allgemeinen naturschutzrechtlichen Verbote bzw. die speziellen Verbote nach den Schutzgebietsverordnungen, nicht aber das neu eingeführte spezielle landesgesetzliche Verbot. Je nachdem, wie die Ausnahme/Befreiung im Einzelfall formuliert ist, kann man die Zulassung zwar ggf. so interpretieren, dass sie auch in Bezug auf das neu eingeführte gesetzliche Verbot gilt. Zur Rechtssicherheit für die Betroffenen sind aber auch in diesen Fällen gesetzliche Klarstellungen angezeigt. Ein Verweis auf die Möglichkeit, einen Antrag auf eine Ausnahme/Befreiung von den Neuregelungen zu stellen, genügt jedenfalls nicht, da die Prüfung der Voraussetzungen Zeit in Anspruch nimmt und die Verwendung der verbotenen Mittel in der Zwischenzeit nach § 39 Abs. 1 Nr. 12 BbgNatSchAG-E eine Ordnungswidrigkeit darstellt. Erst recht nicht genügend wäre der Verweis auf die Möglichkeit der Entschädigung, da eine Entschädigung zur Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit einer Inhalts- und Schrankenbestimmung nur in Betracht kommt, wenn die Einschränkung des Eigentums aus Gründen des Allgemeinwohls hinzunehmen ist. Kommt eine Ausnahme/Befreiung in Betracht und scheitert die zwischenzeitliche Verwendung der Pflanzenschutz- oder Düngemittel allein an fehlenden Übergangsbestimmungen, ist die Einschränkung nicht mit Verweis auf die Entschädigungsmöglichkeit zu dulden. Sie ist vielmehr unverhältnismäßig und damit unzulässig.⁵⁸

Zum anderen kann eine Übergangsregelung geboten sein, soweit Flächen durch die Neuordnung erstmalig von dem Verbot betroffen sind. Denn in diesem Fall bedurfte es bislang keiner Ausnahme/Befreiung. Wird der Mitteleinsatz nicht sofort eingestellt, handeln die Betroffenen ordnungswidrig. Sofern die Umstellung der Pflanzenschutz- und Düngemethoden nicht ohne weiteres möglich ist, kann daher aus Gründen der Verhältnismäßigkeit eine Regelung geboten sein, die den Mitteleinsatz bis zur Entscheidung über den Antrag auf Zulassung einer Ausnahme/Befreiung übergangsweise zulässt. Zu einer vergleichba-

⁵⁸ Vgl. allgemein BVerfG, Beschl. vom 2. März 1999, Az. 1 BvL 7/91, juris, Rn. 94: „Ausgleichsregelungen, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in besonderen Härtefällen wahren sollen, sind unzulänglich, wenn sie sich darauf beschränken, dem Betroffenen einen Entschädigungsanspruch in Geld zuzubilligen. Die Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG verlangt, daß in erster Linie Vorkehrungen getroffen werden, die eine unverhältnismäßige Belastung des Eigentümers real vermeiden und die Privatnützigkeit des Eigentums so weit wie möglich erhalten.“

ren Konstellation – es ging um das Verbot der Hundehaltung ohne Übergangszeitraum – hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof⁵⁹ Folgendes ausgeführt:

„Der Bürger kann grundsätzlich nicht darauf vertrauen, dass eine für ihn günstige Regelung in alle Zukunft bestehen bleibt. Grundsätzlich steht jedes Rechtsgebiet im Rahmen der verfassungsrechtlichen Bindungen zur Disposition des Normgebers; der Gesetzgeber ist befugt, die geltenden Gesetze zu verändern, bisherige Rechte zu modifizieren oder aufzuheben ... Allerdings hat der Normgeber eine notwendig werdende Überleitung vom bisherigen in den neuen Rechtszustand mit Schonung vorzunehmen, besonders, soweit sie die Inhaber bisher bestehender, nunmehr veränderter oder aufgehobener Rechtspositionen betrifft ... Selbst wenn eine neu eingeführte (belastende) Vorschrift für sich gesehen verfassungsrechtlich zulässig ist, kann der Gesetzgeber deshalb wegen der Grundsätze des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit verpflichtet sein, nach Möglichkeit eine angemessene Übergangsregelung zu treffen ...

Das Vorbringen des Antragstellers enthält die Rüge, es verstoße gegen die Verfassung, dass jeder durch die angegriffenen Regelungen neu betroffene Hundehalter gewissermaßen ´über Nacht´ ... strafbar sei – jedenfalls solange dessen Hund noch nicht den Wesenstest absolviert habe. Insoweit ist die Popularklage begründet. Es verstieß gegen die rechtsstaatlichen Grundsätze ..., dass in der KampfhundeVO 2002 nicht ausdrücklich eine angemessene Übergangszeit festgelegt war, innerhalb derer die betroffenen Hundehalter von der Erlaubnispflicht ausgenommen waren, bis zumutbarerweise der Wesenstest durchgeführt werden konnte. Die Rechtsklarheit und die Rechtssicherheit, die bei Straf- oder Ordnungswidrigkeitstatbeständen unerlässlich sind, hätten bezüglich der Frage, ob die betroffenen Hundehalter sofort mit Inkrafttreten der angegriffenen Regelung ... dem Ordnungswidrigkeitstatbestand des Art. 37 Abs. 5 Nr. 1 LStVG unterworfen werden konnten, durch eine normgeberische Entscheidung und Festlegung in der einschlägigen Norm herbeigeführt werden müssen. ... Wegen der großen Zahl der einschlägigen Fälle ... und der nur geringen Zahl von Hundesachverständigen war es den meisten Hundehaltern faktisch unmöglich, den notwendigen Test zeitnah, geschweige denn sofort nach Inkrafttreten der

⁵⁹ BayVerfGH, Entsch. vom 15. Juli 2004, AZ. Vf. 1-VII-03, juris, Rn. 94 ff. (insb. Rn. 94 f., 115, 117, 121).

KampfhundeVO 2002 durchführen zu lassen. ... Es wäre die ... Aufgabe des Verordnungsgebers gewesen, seine Vorschrift so zu fassen, dass für einen angemessenen Zeitraum, in dem die Durchführung des Wesenstests möglich und zumutbar war, eine Ahndung der betroffenen Hundehalter von vornherein schon nach dem klaren Wortlaut der Norm selbst ausgeschlossen war.“

Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass die Einführung der Verbote aufgrund der bestehenden Möglichkeit, Ausnahmen und Befreiungen zuzulassen, und der ggf. bestehenden Entschädigungspflicht im Grundsatz mit der Eigentumsfreiheit vereinbar ist. Da aber Fallgestaltungen denkbar sind, in denen ein Verbot ohne Übergangsregelungen unverhältnismäßig sein kann, empfehlen sich Überleitungsregelungen für bestehende Ausnahmen und Befreiungen sowie die Gewährung eines Übergangszeitraums zur erstmaligen Beantragung von Ausnahmen und Befreiungen.

bb) Berufsfreiheit

Ob und inwieweit die Verbote auch die Berufsfreiheit aus Art. 49 Abs. 1 LV und 12 Abs. 1 GG beeinträchtigen, ist fraglich, da die Verbote an die Lage bestimmter Flächen knüpfen, unabhängig davon, ob die Flächen beruflich genutzt werden oder nicht. Da die Verbote, insbesondere das Verbot bestimmter Düngemittel, aber typischerweise landwirtschaftlich genutzte Flächen betrifft, ist eine berufsregelnde Tendenz⁶⁰ dieser Verbote nicht fernliegend. Dies kann aber dahinstehen, da sich für den Gesetzgeber hieraus keine materiellen⁶¹ Anforderungen ergeben, die über die sich aus dem Eigentumsschutz ergebenden Anforderungen hinausgehen.

cc) Gleichheitsgrundrecht

Die Verbote benachteiligen Eigentümer und Landnutzer der Flächen in Naturschutz- und FFH-Gebieten gegenüber Eigentümern und Nutzern anderer Flächen. Dies ist vor dem Hintergrund des Gleichheitssatzes aus Art. 12 Abs. 1 LV, Art. 3 Abs. 1 GG rechtfertigungsbedürftig. Fraglich ist vor allem, warum zwar Naturschutzgebiete und FFH-Gebiete betroffen sind, nicht aber andere Schutzgebiete, vor allem nicht die Europäischen Vogelschutzgebiete. Diese bilden gemeinsam nach § 7 Abs. 1 Nr. 8 BNatSchG mit den FFH-

⁶⁰ Vgl. hierzu *Jarass* (Fn. 52), Art. 12 Rn. 15.

⁶¹ Zum Zitiergebot siehe B.IV.6.

Gebieten (also „Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung“ i.S.d. § 7 Abs. 1 Nr. 6 BNatSchG) die Natura-2000-Gebiete. Für den Schutz der Natura-2000-Gebiete gelten einheitliche Vorgaben nach den §§ 33 ff. BNatSchG, §§ 16 f. BbgNatSchAG. Der Gesetzentwurf schließt zwar nicht ausdrücklich die Europäischen Vogelschutzgebiete aus. Jedoch verweist er auf Gebiete, „die durch Rechtsverordnung nach § 14 Abs. 3 BbgNatSchAG unter Schutz gestellt sind.“ Die Europäischen Vogelschutzgebiete sind jedoch nicht durch Rechtsverordnung, sondern durch § 15 BbgNatSchAG i.V.m. den Anlagen zum BbgNatSchAG unter Schutz gestellt. Auch die Gesetzesbegründung geht daher zutreffend davon aus, dass mit dem komplizierten Verweis im Gesetzentwurf die FFH-Gebiete gemeint sind.

Die Ausklammerung anderer Gebiete, vor allem der Europäischen Vogelschutzgebiete, wird in der Gesetzesbegründung nicht thematisiert. Demzufolge ist nicht zu beurteilen, ob es für die unterschiedliche Behandlung insbesondere der Natura-2000-Gebiete rechtfertigende Gründe gibt und wie diese gleichheitsrechtlich zu bewerten sind. Es empfiehlt sich daher, diesen Aspekt im weiteren Verfahren eingehend zu erörtern.

d) Haushaltsvorbehalt

Ob die Verbotsregelungen Entschädigungspflichten auslösen, die von einer solchen Größenordnung sind, dass der Haushaltsvorbehalt für Volksinitiativen nach Art. 76 Abs. 2 LV, § 5 Abs. 2 VAGBbg greift, ist mangels Hinweisen in der Begründung nicht zu beurteilen. Wegen des Vorrangs der Zulassung von Ausnahmen und Befreiungen dürfte dies allerdings unwahrscheinlich sein.

2. Art. 2 – Änderung des Grundstücksverwertungsgesetzes

Die vorgeschlagene Änderung des Grundstücksverwertungsgesetzes (LGVG) begegnet keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken. Im Einzelnen:

a) Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Landes ist gegeben. Zwar betrifft die Vorschrift Landpachtverträge, die bundesrechtlich in §§ 585 ff. BGB geregelt sind. Jedoch enthält die neue Regelung in § 5 Abs. 3 LGVG-E keine zivilrechtlichen Regelungen über Pflichten, die sich für die Vertragsparteien aus dem Landpachtvertrag ergeben, sondern einseitige öffentlich-rechtliche Pflichten des Landes in Bezug auf Vertragsschlüsse bzw. -änderungen.

Für diese Selbstverpflichtung ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Landes aus der allgemeinen Kompetenz der Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG.

b) Begriff des „ökologisch wirtschaftenden Betriebs“

Eine Verpachtung mit der Vorgabe, dass der Pächter ein „ökologisch wirtschaftender Betrieb“ ist, darf keine unangemessene Benachteiligung des Pächters darstellen.⁶²

Es ist pachtrechtlich zulässig, im Vertrag Vorgaben für die ökologische Bewirtschaftung der verpachteten Flächen zu vereinbaren.⁶³ Allerdings regelt Satz 1 des Entwurfs – anders als Satz 2 – nicht die Bewirtschaftung der Flächen, sondern das Gebot einer Verpachtung an „ökologisch wirtschaftende Betriebe“. Diese Formulierung ist aus rechtlicher Sicht ungenau, da Vertragspartner nur natürliche oder juristische Personen oder rechtsfähige Personengesellschaften sein können (vgl. den Unternehmerbegriff in § 14 BGB), nicht aber „Betriebe“. Da der Begriff „ökologisch wirtschaftend“ im Sinne der EU-Ökobasisverordnung⁶⁴ zu verstehen ist, liegt es nahe, dass auch der Betriebsbegriff nach dieser Verordnung zu bestimmen ist. Die EU-Ökobasisverordnung aus dem Jahr 2018, die 2021 in Kraft tritt, definiert als „Betrieb“ „Produktionseinheiten, die unter einheitlicher Betriebsführung“ stehen (Art. 3 Nr. 8). Produktionseinheiten sind „alle Wirtschaftsgüter eines Betriebs“ (Art. 3 Nr. 9). „Unternehmer“ ist nach Art. 3 Nr. 13 der Verordnung „die natürliche oder juristische Person, die für die Einhaltung der Vorschriften“ der Verordnung

⁶² Da anzunehmen ist, dass die für die Verpachtung jeweils zuständige Landesbehörde die Landpachtverträge nicht individuell aushandelt, sondern Allgemeine Geschäftsbedingungen vorformuliert, ist § 307 Abs. 1 Satz 1 BGB zu beachten, wonach Bestimmungen in Allgemeinen Geschäftsbedingungen unwirksam sind, wenn sie den Vertragspartner des Verwenders entgegen den Geboten von Treu und Glauben unangemessen benachteiligen. Speziell für öffentlich-rechtliche Austauschverträge sieht § 56 Abs. 1 Satz 2 VwVfG vor, dass die Gegenleistung den gesamten Umständen nach angemessen sein und im sachlichen Zusammenhang mit der vertraglichen Leistung der Behörde stehen muss. Diese Bestimmung ist aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Rechtsstaatsprinzips mit den Teilaspekten der Verhältnismäßigkeit und des Rechtsmissbrauchs-, Übermaß- und Willkürverbots abgeleitet, vgl. *Bonk/Neumann/Siegel*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz*, 9. Aufl. 2018, § 56 Rn. 4. Da das Land auch bei Abschluss von privatrechtlichen Verträgen diese für alles staatliche Handeln geltenden verfassungsrechtlichen Bindungen beachten muss, dürften die für öffentlich-rechtliche Austauschverträge geltenden Grundsätze auf privatrechtliche Verträge übertragbar sein.

⁶³ Vgl. OLG Brandenburg, Urt. vom 17. Jan. 2008, Az. 5 U (Lw) 138/07, NJW 2008, S. 2127, 2128, das davon ausgeht, dass in einem Landpachtvertrag „Vereinbarungen betreffend zu beachtende Umweltauflagen oder Naturschutzmaßnahmen“ getroffen werden können.

⁶⁴ Verordnung 2018/848 vom 30. Mai 2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates, ABl. EU Nr. L 150, S. 1.

verantwortlich ist.⁶⁵ Ein Unternehmer kann also mehrere Betriebe haben. Und ein Betrieb kann nach Art. 9 Abs. 7 EU-Öko-Basisverordnung unter bestimmten Voraussetzungen in deutlich und wirksam getrennte ökologische/biologische Produktionseinheiten, Produktionseinheiten in Umstellung und nichtökologische/nichtbiologische Produktionseinheiten aufgeteilt werden. § 5 Abs. 3 Satz 1 LGVG-E ist daher so zu verstehen, dass die Verpachtung der Flächen an Unternehmen zu erfolgen hat, die die Flächen in einen Betrieb mit einer ökologisch/biologischen Produktionseinheit im Sinne der EU-Ökobasisverordnung einbringen.

Hat das Unternehmen auch noch andere, nicht ökologisch wirtschaftende Betriebe oder richtet es mit anderen Flächen während der Vertragslaufzeit einen solchen Betrieb ein, ist dies demzufolge für die Verpachtung durch das Land unschädlich. Ein anderes Verständnis wäre rechtlich nicht unproblematisch, da andernfalls durch den Pachtvertrag Pflichten für den Unternehmer begründet würden, die mit den verpachteten Flächen in keinem Zusammenhang stehen.

Unklar ist hingegen, was für Betriebe gelten soll, die aus ökologischen und nichtökologischen Produktionseinheiten bestehen, welche nach den Vorgaben der EU-Ökobasisverordnung ordnungsgemäß voneinander getrennt sind. Nach der Formulierung des Gesetzentwurfs ist offen, ob Betriebe gemeint sind, die insgesamt ökologisch wirtschaften, oder Betriebe, die die verpachteten Flächen in ökologische Produktionseinheiten einbringen. Da bei ordnungsgemäßer Trennung der Produktionseinheiten des Betriebes die Landesflächen von der nichtökologischen Bewirtschaftung anderer Flächen des Betriebes nicht betroffen sind, würde auch hier eine Verpflichtung zur ökologischen Bewirtschaftung aller Betriebsflächen eine Auferlegung pachtfremder Pflichten bedeuten, die rechtlich nicht unproblematisch erscheint. Daher dürfte die Vorschrift so zu verstehen sein, dass die verpachteten Flächen in eine ökologische Produktionseinheit eines Betriebes einzubringen sind. Soll anderes intendiert sein, müsste dies deutlicher zum Ausdruck kommen und die Rechtfertigung einer solchen pachtfremden Verpflichtung näher begründet werden.

Nicht eindeutig ist auch, ob die Verpachtung an Unternehmen erfolgen darf, die bei Vertragsschluss noch nicht „ökologisch wirtschaftend“ sind, sondern eine ökologische Produk-

⁶⁵ Der bisher geltenden Verordnung 834/2007 liegt dasselbe Begriffsverständnis zu Grunde.

tionseinheit erst einrichten wollen, etwa weil es sich um ein neues Unternehmen handelt oder weil die Produktion umgestellt werden soll. Dem Zweck des Regelungsvorschlags gerecht wird nur ein Normverständnis, das solche Unternehmen einbezieht. Sofern der Landtag den Vorschlag übernehmen möchte, könnte dies daher deutlicher zum Ausdruck gebracht werden.

c) Naturverträgliche Bewirtschaftung/Verzicht auf bestimmte Pflanzenschutz- und Düngemittel

Ist (aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen) eine Verpachtung nach § 5 Abs. 3 Satz 1 der Neuregelung nicht möglich, so ist nach Satz 2 eine „naturverträgliche“ Bewirtschaftung, insbesondere der Verzicht auf bestimmte Pflanzenschutz- und Düngemittel festzulegen. Der Begriff „naturverträglich“ wird nicht näher definiert. Dies ist jedoch unschädlich, da dies ermöglicht, die Naturverträglichkeit individuell bezogen auf die konkreten Flächen festzulegen. Rechtlich problematisch wäre hingegen, wenn der „insbesondere“ vertraglich festzulegende Verzicht auf bestimmte Pflanzenschutz- und Düngemittel die Bewirtschaftung der Flächen unangemessen einschränken würde. So sieht der Gesetzentwurf selbst für den Einsatz der chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmittel in Naturschutz- und FFH-Gebieten Ausnahmemöglichkeiten vor. Die Vorschrift in § 5 Abs. 3 Satz 2 LGVG-E zwingt aber nicht zu einer Auslegung, nach der das Land in den Pachtverträgen den Mitteleinsatz ausnahmslos verbieten muss. Vielmehr kann die Regelung so verstanden werden, dass in den Verträgen Art und Umfang des Verzichts festzulegen ist, wobei dem Gesichtspunkt der Naturverträglichkeit Priorität einzuräumen ist, Ausnahmen aber zulässigerweise vereinbart werden dürfen.

d) Grundrechte

Die Neuregelung benachteiligt Unternehmen, die nicht ökologisch wirtschaften und ist daher an den Gleichheitssätzen aus Art. 12 Abs. 1 LV und Art. 3 Abs. 1 GG zu messen. Inwieweit darüber hinaus Eigentumsgrundrechte (Besitzrechte der Pächter/Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb) oder die Berufsfreiheit aus Art. 49 Abs. 1 LV, Art. 12 Abs. 1 GG zum Tragen kommen, kann dahinstehen. Denn jedenfalls ist die ausschließliche Verpachtung an Unternehmen, die die Flächen ökologisch bewirtschaften, grundsätzlich mit den Grundrechten vereinbar. Sie rechtfertigt sich mit dem Zweck der

Förderung des Ökolandbaus und den damit zusammenhängenden Zielen des Umwelt-, Tier- und Gesundheitsschutzes.⁶⁶

Problematisch ist allenfalls, ob die Verweigerung der Verpachtung an ein nichtökologisch wirtschaftendes Unternehmen im Einzelfall unangemessen sein kann. Dies könnte der Fall sein, wenn das Unternehmen bislang Landesflächen gepachtet hat und das Land aufgrund der Neuregelung zu einer Kündigung gezwungen ist. Eine Kündigungspflicht besteht nach der Neuregelung, da mit „Verpachtung“ nicht nur die erstmalige Verpachtung, sondern auch die Aufrechterhaltung des Pachtverhältnisses gemeint ist und Übergangsregelungen für bestehende Pachtverträge nicht vorgesehen sind. Ein „automatisches“ Ende laufender Verträge ist nicht anzunehmen, da § 5 Abs. 3 LGVG-E in dieser Konstellation kein Verbotsgesetz i.S.d. § 134 BGB darstellt,⁶⁷ sodass der Vertrag nicht wegen Verstoßes gegen dieses Gesetz nichtig wird. Auch dürfte dem Land, da es die neue Rechtslage selbst und einseitig festgelegt hat, eine Berufung auf den Wegfall der Geschäftsgrundlage nach § 313 BGB ebenso verwehrt sein wie eine außerordentliche fristlose Kündigung nach § 594e BGB. In Betracht kommen daher nur die Nichtverlängerung des Vertrages nach Ablauf der Vertragsdauer bzw. eine ordentliche Kündigung des Pachtvertrages. Hier sieht § 595 BGB ausreichende Schutzvorkehrungen für den betroffenen Pächter vor. Nach § 595 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BGB kann der Pächter vom Verpächter die Fortsetzung des Pachtverhältnisses verlangen, wenn der Pächter auf das Grundstück zur Aufrechterhaltung seines Betriebs, der seine wirtschaftliche Lebensgrundlage bildet, angewiesen ist und die vertragsmäßige Beendigung des Pachtverhältnisses für den Pächter oder seine Familie eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen des Verpächters nicht zu rechtfertigen ist. Ist dem Verpächter nicht zuzumuten, das Pachtverhältnis nach den bisher geltenden Vertragsbedingungen fortzusetzen, so kann der Pächter nach § 595 Abs. 2 Satz 2 BGB verlangen, dass es unter einer angemessenen Änderung der Bedingungen fortgesetzt wird.

⁶⁶ Vgl. Erwägungsgrund 2 der EU-Ökobasisverordnung.

⁶⁷ Die Neuregelung normiert einseitige öffentlich-rechtliche Pflichten des Landes und keine verbotenen Vertragsinhalte. Ob § 134 BGB einschlägig ist, wenn das Land einen Pachtvertrag entgegen dem Verbot aus der Neuregelung abschließt oder verlängert, kann dahinstehen.

Greifen die Schutzklauseln des BGB nicht und sollten sich aus den Grundrechten, die das Land auch im Privatrechtsverkehr binden,⁶⁸ ausnahmsweise weitergehende Schutzrechte der Pächter ergeben, die einer Kündigung durch das Land entgegenstehen, ist dem Land die Umsetzung der Vorgabe aus § 5 Abs. 3 Satz 1 LGVG-E rechtlich nicht möglich. Hierzu sieht § 5 Abs. 3 Satz 2 LGVG-E ausdrücklich vor, dass in diesem Fall (lediglich) eine naturverträgliche Bewirtschaftung festzulegen ist. Erforderlich, aber auch ausreichend ist dann also eine Änderungskündigung. Auch diese Verpflichtung nach Satz 2 steht unter dem Vorbehalt des rechtlich Möglichen. Dies könnte im Gesetz klarstellend zum Ausdruck gebracht werden.

3. Art. 3 – Änderung des Brandenburgischen Wassergesetzes

a) Gesetzgebungskompetenz

Art. 3 des Gesetzentwurfes sieht Änderungen der Bestimmungen in § 77a und § 145 des Brandenburgischen Wassergesetzes (BbgWG) über die Gewässerrandstreifen vor. Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG steht dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Wasserhaushalt zu. Bundesgesetzliche Regelungen finden sich vor allem im Wasserhaushaltsgesetz (WHG). § 38 WHG enthält Vorschriften zu Gewässerrandstreifen. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung sperrt diese bundesrechtliche Regelung die Gesetzgebung des Landes nur, soweit sie abschließend ist (Art. 72 Abs. 1 GG).

Im Hinblick auf die Neuregelungen zur Breite der Gewässerrandstreifen in § 77a Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 BbgWG-E ist dies nicht der Fall, da in § 38 Abs. 3 WHG zwar Vorgaben zum Umfang der Randstreifen normiert sind, § 38 Abs. 3 Satz 3 WHG aber abweichendes Landesrecht ausdrücklich zulässt. Gleiches gilt für die in § 77a Abs. 1 Satz 2 BbgWG-E vorgesehenen Verbote des Einsatzes bestimmter Pflanzenschutz- und Düngemittel. Hier werden entsprechende landesrechtliche Regelungen in § 38 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 WHG ausdrücklich zugelassen.⁶⁹

Eine solche ausdrückliche Zulassung fehlt hingegen in Bezug auf das Verbot der ackerbaulichen Nutzung nach § 77a Abs. 1 Satz 3 BbgWG-E. Daher stellt sich die Frage, ob trotz des bundesrechtlichen Verbotskatalogs in § 38 Abs. 4 Satz 2 WHG landesrechtliche

⁶⁸ Jarass (Fn. 52), Art. 1 Rn. 38.

⁶⁹ Entsprechende Öffnungsklauseln für das Landesrecht finden sich zudem in § 22 Abs. 1 Pflanzenschutzgesetz und in § 5 Abs. 5 Düngeverordnung.

Regelungen zulässig sind. Dies dürfte zum einen bereits deshalb der Fall sein, weil nicht anzunehmen ist, dass der Katalog mit Sperrwirkung für die Länder abschließend sein soll. Zwar wird in der Literatur angenommen, die Verbote seien abschließend.⁷⁰ Gemeint ist damit aber, dass sich außerhalb des Katalogs keine weiteren Verbote mit spezifischem Bezug auf Gewässerrandstreifen aus dem WHG herleiten lassen. Demzufolge lässt sich etwa aus der Regelung der Funktion der Randstreifen in § 38 Abs. 1 WHG kein allgemeines Verbot für alle Handlungen, die diesen Funktionen entgegenstehen, entnehmen. Dass damit aber weitergehende Regelungen der Länder ausgeschlossen werden sollen, ist nicht ersichtlich.⁷¹

Darüber hinaus sind nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 GG im Falle der abschließenden Regelung durch den Bund abweichende Regelungen der Länder im Bereich des Wasserhaushalts (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen) zulässig. Ob das Verbot des Ackerbaus im Bereich von fünf Metern zum Gewässer eine stoffbezogene Regelung darstellt, ist nicht eindeutig.⁷² Vom Begriff der stoffbezogenen Regelungen sind „sämtliche Regelungen erfasst, die bestimmt und geeignet sind, durch Vermeidung beziehungsweise Verhinderung schädlicher Gewässerveränderungen dem Gewässerschutz zu dienen und sich auf das Einleiten beziehungsweise Einbringen von Stoffen beziehen.“⁷³ Die Zwecke des Ackerbauverbots werden in der Begründung nicht gesondert dargelegt. Allgemein dienen Gewässerrandstreifen nach § 38 Abs. 1 WHG neben der Verminderung von Stoffeinträgen auch der Erhaltung und Verbesserung der ökologischen Funktionen oberirdischer Gewässer, der Wasserspeicherung und der Sicherung des Wasserabflusses. Das Verbot des Ackerbaus dürfte mehreren dieser Zwecke dienen, sodass nicht anzunehmen sein dürfte, dass der Hauptzweck⁷⁴ des Verbots in der Verminderung von Stoffeinträgen liegt. Nur ein solches Verständnis erklärt auch, warum im Bereich von fünf Metern zum Gewässer der Ackerbau insgesamt verboten wird und nicht lediglich der Einsatz jeder Art von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln.

⁷⁰ Schwendner/Rossi, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, Werkstand Aug. 2019, § 38 WHG Rn. 23

⁷¹ Faßbender, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand Juni 2019, § 38 WHG Rn. 13, 32 sowie Rn. 48 mit Beispielen solcher Landesregelungen.

⁷² Eine stoffbezogene Regelung stellen jedenfalls die Verbote von Pflanzenschutz- und Düngemitteln in § 38 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 WHG dar, vgl. Faßbender (Fn. 71), Rn. 12.

⁷³ SchlHLVerfG, Urt. vom 6. Dez. 2019, Az. LVerfG 2/18, juris, Rn. 107

⁷⁴ Zur Maßgeblichkeit des Hauptzwecks vgl. SchlHLVerfG, Urt. vom 6. Dez. 2019, Az. LVerfG 2/18, juris, Rn. 109.

Im Ergebnis dürfte eine Gesetzgebungskompetenz des Landes für das Ackerbauverbot daher zu bejahen sein. Dementsprechend haben auch andere Länder ähnliche Bestimmungen normiert.⁷⁵

b) Bestimmtheitsgebot

aa) Gülleverbod – Art. 53 Abs. 1 LV, Art. 103 Abs. 2 GG

Nach § 77a Abs. 1 Satz 2 BbgWG-E ist in Gewässerrandstreifen die Ausbringung von Gülle verboten. Nach § 2 Satz 1 Nr. 4 Düngegesetz ist Gülle „Wirtschaftsdünger aus allen tierischen Ausscheidungen, auch mit geringen Mengen Einstreu oder Futterresten oder Zugabe von Wasser, dessen Trockensubstanzgehalt 15 vom Hundert nicht übersteigt.“ Davon zu unterscheiden sind nach den Begriffsbestimmungen des Düngegesetzes „Festmist“ und „Jauche“. Dagegen definiert Art. 3 Nr. 20 der EU-Verordnung über tierische Nebenprodukte⁷⁶ Gülle als „Exkrementen und/oder Urin von Nutztieren abgesehen von Zuchtfisch, mit oder ohne Einstreu“. Dementsprechend wird in Tabelle 7, Ziff. 7.2.1 der Düngemittelverordnung klargestellt, dass es sich bei Gülle im Sinne der EU-Verordnung über tierische Nebenprodukte um Gülle, Festmist und Jauche im Sinne der bundesrechtlichen Begrifflichkeiten handelt.

Welche Definition dem landesrechtlichen Verbot zugrunde gelegt werden soll, ist nicht klar. Da ein Verstoß gegen das Verbot nach § 145 Abs. 1 Nr. 14 BbgWG-E eine Ordnungswidrigkeit darstellt, gilt der besondere Bestimmtheitsgrundsatz nach Art. 53 Abs. 1 LV, Art. 103 Abs. 2 GG, wonach eine Tat kann nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde.⁷⁷ Daher ist eine Klarstellung geboten.

bb) Verordnungsermächtigung (Art. 80 Satz 2 LV)

§ 77a Abs. 2 BbgWG-E sieht eine Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen vor, durch die breitere oder schmalere Gewässerrandstreifen festgesetzt werden können. Nach Art. 80 Satz 2 LV muss das Gesetz Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen. Diesen Erfordernissen, die von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung

⁷⁵ Siehe unter B.II.2. zu den Regelungen in Bayern und Baden-Württemberg.

⁷⁶ Verordnung 1069/2009 vom 21. Okt. 2009, ABl. EU Nr. L 300, S. 1.

⁷⁷ Zur Geltung für Ordnungswidrigkeiten vgl. *Ernst*, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 53 Ziff. 1; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 103 Rn. 62.

nicht besonders streng ausgelegt werden,⁷⁸ genügt die Verordnungsermächtigung. Der mögliche Inhalt (andere Breite in Metern) ist eindeutig. Im Hinblick auf die Regelung breiterer Gewässerrandstreifen ist auch der Zweck mit der „Erhaltung und Verbesserung der ökologischen Funktion der Gewässer“ hinreichend bestimmt festgelegt. Dieser Zweck begrenzt zugleich das Ausmaß der Erweiterung. Dies gilt sowohl in Bezug auf die betroffenen Gewässer als auch in Bezug auf die Größe des Randstreifens für das jeweilige Gewässer bzw. den jeweiligen Gewässerabschnitt.⁷⁹ Im Hinblick auf die Regelung schmalerer Gewässerrandstreifen ist das Ausmaß hinreichend klar begrenzt. Ggf. könnte noch klargestellt werden, ob „schmäler“ auch bedeutet, dass eine Breite von null Metern festgesetzt werden kann, die Randstreifen also für bestimmte Abschnitte aufgehoben werden können. Zudem ergibt sich aus dem Regelungskontext mit ausreichender Klarheit, dass der Zweck einer Bestimmung schmalerer Randstreifen darin liegt, dass die Verbote auf das zur Erhaltung der Funktion der Gewässerrandstreifen Erforderliche begrenzt werden sollen. Der Regelungszweck könnte hier zur Klarstellung ausdrücklich normiert werden.

c) Grundrechte

aa) Eigentumsgrundrecht

Die Festsetzung eines Gewässerrandstreifens von zehn Metern im Außenbereich erweitert den nach § 38 Abs. 3 Satz 1 WHG festgelegten Gewässerrandstreifen um fünf Meter und beschränkt daher die Nutzungsrechte der betroffenen Flächeneigentümer gegenüber der bisherigen Rechtslage.⁸⁰ Mit dem Verbot des Einsatzes bestimmter Pflanzenschutz- und Düngemittel sowie mit dem Verbot des Ackerbaus im Bereich von fünf Metern zum Ge-

⁷⁸ Siehe zur Rechtsprechung des BVerfG zur vergleichbaren Rechtslage nach dem Grundgesetz *Lieber* (Fn. 9), Art. 80 Ziff. 4, und exemplarisch VerfG Bbg, Beschl. vom 30. Juni 1999, Az. 50/98, juris Rn. 68: Ermächtigung zum Erlass von „Vorschriften über die erforderlichen Anträge, Anzeigen, Nachweise und Bescheinigungen sowie über Umfang, Inhalt und Zahl der Bauvorlagen“ regelt Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Sinne von Art. 80 Satz 2 LV hinreichend bestimmt.

⁷⁹ Jedoch könnte ausdrücklich geregelt werden, dass sich die Rechtsverordnung zur Regelung abweichender Breiten auf einzelne Gewässer oder Gewässerabschnitte beschränken kann. Nach dem Gesetzentwurf ergibt sich dies nur indirekt aus den Formulierungen „soweit ... erforderlich“ bzw. „soweit ... vereinbar“.

⁸⁰ Es kann daher dahinstehen, ob in Brandenburg die allgemeine Regelung in § 38 Abs. 3 Satz 1 WHG durch die bisherige Regelung in § 77a Abs. 1 Satz 1 BbgWG verdrängt wird, wonach Gewässerrandstreifen durch Rechtsverordnung festgesetzt werden, ob in Brandenburg also ohne entsprechende Rechtsverordnungen überhaupt keine Gewässerrandstreifen existieren. Die Regelung in § 77a BbgWG ist hier nicht eindeutig. Nach der Gesetzesbegründung der Landesregierung (LT-Drs. 6/4520, S. 8) soll es bei der Festlegung der Gewässerrandstreifen im Außenbereich mit einer Breite von fünf Metern und bestimmten gesetzlichen Verboten gemäß § 38 WHG bleiben. Rechtsverordnungen zur Festsetzung breiterer Gewässerrandstreifen sind bislang, soweit ersichtlich, noch nicht erlassen worden, siehe dazu die Antwort der Landesregierung in der LT-Drs. 6/11483, S. 4.

wässer werden zudem über die Verbote nach § 38 Abs. 4 WHG hinausgehende Nutzungsbeschränkungen geregelt.

Im Hinblick auf die Rechtfertigung solcher Inhalts- und Schrankenbestimmungen kann auf die Ausführungen zu Art. 1 des Gesetzentwurfs verwiesen werden. Da in der Begründung die tatsächlichen Grundlagen und Auswirkungen der Regelungen nicht näher dargelegt werden, lässt sich nicht abschließend beurteilen, ob die Vorgaben verhältnismäßig sind. Jedoch können folgende allgemeinen Hinweise gegeben werden:

Die Wahl der Breite des Randstreifens ist näher zu begründen (warum nicht neun Meter, warum nicht elf Meter?). Gleiches gilt für die räumliche Ausdehnung des Ackerbauverbots.

Es ist eine Begründung erforderlich, warum abweichend zu den Regelungen für Naturschutzgebiete und FFH-Gebiete zusätzlich die Ausbringung von Gülle verboten sein soll. Sofern mit dem Begriff „Gülle“ auf den engen Begriff nach dem Düngegesetz zurückgegriffen werden soll, wäre zudem begründungsbedürftig, warum andere Wirtschaftsdünger, insbesondere andere Wirtschaftsdünger aus tierischen Ausscheidungen (Festmist, Jauche) nicht umfasst sind. Ebenso wie beim naturschutzrechtlichen Verbot nach Art. 1 ist außerdem zu begründen, warum chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und mineralischer Stickstoffdünger und nicht andere Pflanzenschutzmittel oder Dünger (außer Gülle) verboten werden.

Es fehlt zudem eine Begründung, warum die ackerbauliche Nutzung trotz der Verbote zum Einsatz bestimmter Mittel gänzlich untersagt werden soll, insbesondere fehlen Hinweise dazu, welche Nachteile für die Funktion der Gewässer nach Einschätzung des Gesetzgebers gerade diese Nutzung im Vergleich zu anderen Nutzungen jenseits des Einsatzes von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln hat.

Eine Regelung, die eine Befreiung von den Verboten in Ausnahmefällen vorsieht, fehlt. § 38 Abs. 5 Satz 1 WHG ist nicht einschlägig. Danach kann die zuständige Behörde von einem Verbot nach § 38 Abs. 4 Satz 2 WHG eine widerrufliche Befreiung erteilen, wenn überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit die Maßnahme erfordern oder das Verbot im Einzelfall zu einer unbilligen Härte führt. Die Verbote nach § 77a BbgWG-E sind also nicht umfasst. Die Möglichkeit, schmalere Randstreifen durch Rechtsverordnung nach § 77a Abs. 2 BbgWG-E vorzusehen, genügt als Ausnahmeregelung nicht, da hiernach Inhalt der Verordnung nur eine Reduzierung der Breite der Randstreifen sein kann, nicht

aber die Zulassung einzelner verbotener Handlungen. Außerdem bezieht sich die Verordnungsermächtigung nur auf die zehn Meter breiten Gewässerrandstreifen. Die Möglichkeit, die räumliche Ausdehnung des Ackerbauverbotes durch Rechtsverordnung zu verändern, ist nicht vorgesehen, da sich das Ackerbauverbot nicht nach der Größe der Randstreifen bemisst, sondern hierfür eine eigene, von der Breite der Randstreifen unabhängige gesetzliche Abstandsregelung („Bereich von fünf Metern zum Gewässer“) getroffen wird. Selbst wenn der Gewässerrandstreifen durch Rechtsverordnung auf drei Meter reduziert wird, würde das Ackerbauverbot im Bereich von fünf Metern zum Gewässer also fortbestehen. Eine Reduzierung oder Aufhebung des Ackerbauverbots unter Beibehaltung der Größe des Gewässerrandstreifens im Übrigen ist erst recht von der Verordnungsermächtigung nicht umfasst. Andere Länder, die ähnliche Verbote vorsehen, haben deshalb landesrechtliche Befreiungsmöglichkeiten normiert.⁸¹

Eine Entschädigungsregelung nach Art des § 68 BNatSchG, die greift, wenn im Einzelfall unzumutbare Belastungen im Allgemeininteresse hinzunehmen sind, fehlt hier. Anspruchsgrundlagen finden sich, soweit ersichtlich, weder im WHG noch im BbgWG. Die Regelungen über Entschädigungen in den §§ 96 ff. WHG setzen eine dem Grunde nach bestehende Entschädigungspflicht voraus.

Zudem fehlen geeignete Übergangsregelungen. Die Verbote sollen nach Art. 5 des Gesetzentwurfs sofort in Kraft treten. Zwar stellt ein Verstoß gegen das Ackerbauverbot keine Ordnungswidrigkeit dar, da § 145 Abs. 1 Nr. 14 BbgWG-E – ggf. versehentlich – nur Verstöße gegen die Mittelverwendungsverbote sanktioniert und § 145 Abs. 1 Nr. 5e BbgWG⁸² sowie § 103 Abs. 1 Nr. 6 WHG⁸³ nicht einschlägig sind. Bei Verstößen kann die zuständige Behörde die fehlenden Übergangsregelungen daher im Rahmen des Ermessens für Maßnahmen zur Durchsetzung des Verbotes nach § 100 Abs.1 WHG berücksichtigen. Für die bußgeldbewehrten Mittelverwendungsverbote gilt hingegen das zu Art. 1 des Gesetzentwurfs Gesagte entsprechend.

⁸¹ Siehe unter B.II.2.

⁸² Die Vorschrift sieht ein Bußgeld vor für Verstöße gegen eine Rechtsverordnung zum Verhalten in Gewässerrandstreifen gemäß § 77a Absatz 1; bei Änderung des § 77a BbgWG entsprechend dem Gesetzentwurf ist diese Vorschrift obsolet und daher zu streichen.

⁸³ Ordnungswidrig handelt nach dieser Bestimmung, wer einer Vorschrift des § 38 Absatz 4 Satz 2 WHG über eine dort genannte verbotene Handlung im Gewässerrandstreifen zuwiderhandelt.

Vorbehaltlich der Frage, in welchem Ausmaß sich die Verbote konkret auf die Nutzbarkeit konkreter Flächen auswirken, dürfte die Regelung des Art. 3 BbgWG-E demzufolge mangels ausreichender Ausnahme-, Entschädigungs- und Übergangsregelungen unverhältnismäßig und damit mit dem Eigentumsgrundrecht unvereinbar sein.

bb) Berufsfreiheit

Für das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 49 Abs. 1 LV, Art. 12 Abs. 1 GG kann auf die Ausführungen zu Art. 1 des Gesetzentwurfes verwiesen werden. Jedenfalls im Hinblick auf das Ackerbauverbot ist eine berufsregelnde Tendenz naheliegend.

cc) Gleichheitsgrundrecht

Die Neuregelung benachteiligt die Eigentümer der von den Verboten betroffenen Flächen gegenüber Eigentümern anderer Flächen. Dies ist aufgrund der besonderen ökologischen Funktion dieser Flächen gerechtfertigt. Dem Gleichheitssatz kommt daher vorliegend keine über die Freiheitsgrundrechte hinausgehende Funktion zu.

4. Art. 4 – Änderung des Landwirtschaftsförderungsgesetzes

Art. 4 des Gesetzentwurfs enthält eine Änderung des Landwirtschaftsförderungsgesetzes (LFG). Die Landesregierung hat sich gem. § 3 Abs. 3 Satz 1 LFG-E auf Bundesebene dafür einzusetzen, dass EU-Fördermittel mit dem höchstmöglichen Prozentsatz aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL – „Erste Säule“) in den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER - „Zweite Säule“) umgeschichtet werden. Diese dürfen nach Satz 2 der Norm ausschließlich für die Förderung von Umwelt- und Klimamaßnahmen, des Tierwohls, des ökologischen Landbaus und der ökologischen Beratung genutzt werden. Gem. Satz 3 der Vorschrift hat sich die Landesregierung außerdem dafür einzusetzen, dass in Deutschland mindestens 40 Prozent der Mittel der „Ersten Säule“ für die in Satz 2 der Norm beschriebenen Maßnahmen verwendet werden. Nach § 3 Abs. 4 LFG-E müssen schließlich mindestens 60 Prozent der dem Land Brandenburg zur Verfügung stehenden Mittel des ELER (einschließlich der aus dem EGFL umgeschichteten Mittel) für die genannten Zwecke (Umwelt- und Klimaschutz etc.) verwendet werden.

Eine derartige gesetzliche Festlegung der Landesregierung auf ein bestimmtes politisches Handeln, für das die Gesetzgebungskompetenz des Landes anzunehmen sein dürfte (a),

könnte mit dem Gewaltenteilungsgrundsatz unvereinbar sein (b). Darüber hinaus könnte der Gesetzentwurf gegen den Haushaltsvorbehalt des Art. 76 Abs. 2 LV verstoßen (c). Zuletzt könnte die in § 19 Abs. 2 Satz 3 LFG-E obligatorisch ausgestaltete Beratung grundrechtsrelevant sein (d). Im Übrigen begegnen die Regelungen in Art. 4 des Gesetzentwurfs keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken.

a) Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Landes für die Förderung der Landwirtschaft kann sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG (Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung) ergeben. Der Bund hat von dieser konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Erlass des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes⁸⁴ Gebrauch gemacht, das die Durchführung der EU-Verordnung 1307/2013⁸⁵ über die Gewährung von Direktzahlungen an Landwirte regelt. Das LFG-E nimmt Bezug auf den Einsatz dieser Mittel der „Ersten Säule“, die in die „Zweite Säule“ umgeschichtet werden und im Übrigen zu einem bestimmten Prozentsatz für Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen eingesetzt werden sollen (hierzu sogleich unter b). Ein Übergriff in die Gesetzgebung des Bundes dürfte hierin nicht liegen, da das Land keine eigenständige Regelung trifft, sondern lediglich eine „Hinwirkensklausel“ in Bezug auf die Gesetzgebung des Bundes aufstellen möchte. Soweit im Übrigen der Einsatz von Finanzmitteln der „Zweiten Säule“ geregelt werden soll, fehlt es an einer bundesgesetzlichen Regelung. Allerdings wird der Einsatz dieser Mittel in der EU-Verordnung 1305/2013 (ELER-VO)⁸⁶ geregelt, insbesondere auch bzgl. der Verwendung für die Bereiche Umwelt- und Klimaschutz, Wald, ökologischer/biologischer Landbau, Naturschutz, für die mindestens 30 % der Gesamtbeteiligung des ELER eingesetzt werden müssen. Eine

⁸⁴ Direktzahlungen-Durchführungsgesetz vom 9. Juli 2014, BGBl. I S. 897, zuletzt geänd. durch Art. 1 des Gesetzes vom 12. Dez. 2019, BGBl. I S. 2726.

⁸⁵ Verordnung (EU) 1307/2013 vom 17. Dez. 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates, ABl. Nr. L 347, S. 608.

⁸⁶ Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 vom 17. Dez. 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, ABl. Nr. L 347, S. 487. Als Durchführungsverordnung existiert die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 808/2014 vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

landesrechtliche Regelung, die diese Vorgabe aufgreift und vertieft, dürfte wohl kompetenzgerecht erlassen werden können.⁸⁷

b) Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung

Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass sich der Vorschlag der Volksinitiative zuvörderst auf die Ausgestaltung der zukünftigen Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) nach Ablauf der Förderperiode 2014 bis 2020 richtet.⁸⁸ Um die Implikationen der mit dem Gesetzentwurf vorgelegten Änderungen der Förderpolitik für das Land Brandenburg und für die in die Pflicht zur Umsetzung genommene Landesregierung erfassen zu können, ist zunächst eine skizzenhafte Darstellung der aktuellen und zukünftigen rechtlichen Grundlagen der betroffenen EU-Förderpolitiken unverzichtbar.

aa) Rechtsgrundlagen der Gemeinsamen Agrarpolitik 2014 – 2020

In der ablaufenden Förderperiode verteilte sich die von dem Gesetzentwurf betroffene EU-Förderpolitik⁸⁹ auf zwei Säulen. Die „Erste Säule“ bilden die Direktzahlungen an die Landwirte, die aus dem EGFL bei Erfüllung der jeweiligen Voraussetzungen je Hektar landwirtschaftlicher Fläche gewährt werden. Die rechtlichen Grundlagen finden sich in der EU-Verordnung 1307/2013, die im Bundesrecht durch das DirektZahlDurchfG durchgeführt wird. Seit dem Jahr 2015 werden in Deutschland als Direktzahlungen gewährt: eine Basisprämie, eine Zahlung für den Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden (so genannte "Greening-Prämie"), eine Umverteilungsprämie, von der insbesondere kleine und mittlere Betriebe profitieren, eine Zahlung für Junglandwirte sowie eine vereinfachte Zahlung für Kleinerzeuger. Die genannten Zahlungen werden nur ge-

⁸⁷ Vgl. allgemein *Pieroth* (Fn. 77), Art. 70 Rn. 2; *Rozeck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Band 2, Art. 70 Rn. 10.

⁸⁸ Eine Änderung der bestehenden Förderpolitik wäre auf eine Anpassung des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes und des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum Brandenburgs und Berlins (EPLR) 2014 – 2020 gerichtet. Auch insoweit wären die nachfolgend unter dd) dargestellten Überlegungen zur Unzulässigkeit der gesetzlichen Bindung der Landesregierung bei der Planung des Einsatzes der EU-Fördermittel und der Beteiligung an der Bundesgesetzgebung über den Bundesrat maßgeblich.

⁸⁹ Grundlage ist die Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 vom 17. Dez. 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates, ABl. Nr. L 347, S. 549.

währt, wenn grundlegende Anforderungen an die Betriebsführung erfüllt sind (sog. Cross-Compliance).⁹⁰

Die „Zweite Säule“ der GAP ist auf die Förderung der ländlichen Entwicklung gerichtet. Rechtsgrundlage ist die EU-Verordnung 1305/2013 (ELER-VO), die die Basis des ELER bildet. Ziele und Prioritäten der Förderung werden in den Art. 4, 5 ELER-VO aufgeführt. Gem. Art. 6 ELER-VO wirkt der ELER in den Mitgliedstaaten in Form von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums. Mit diesen Programmen wird eine Strategie zur Verwirklichung der Prioritäten der Union für die Entwicklung des ländlichen Raums über ein Bündel von Maßnahmen umgesetzt. Ein Mitgliedstaat kann entweder ein einziges Programm für sein gesamtes Hoheitsgebiet oder ein Bündel von regionalen Programmen vorlegen. Die Inhalte der Programme werden in Art. 8 ELER-VO normiert. Die Programme sind gem. Art. 10 ELER-VO von der Kommission zu genehmigen, Änderungen richten sich nach Art. 11 ELER-VO. Gem. Art. 6 Abs. 3 ELER-VO können Mitgliedstaaten mit regionaler Programmplanung eine nationale Rahmenplanung vorlegen, die gemeinsame Bestandteile dieser Programme enthält. Für den Bereich Umwelt- und Klimaschutz ist zentral nach Art. 59 Abs. 6 ELER-VO vorgesehen, dass mindestens 30 % der Gesamtbeteiligung des ELER u.a. für die Bereiche Umwelt- und Klimaschutz, Wald, ökologischer/biologischer Landbau und Naturschutz verwendet werden müssen.

Die EU- und die nationale Programmplanung sind wie folgt gestaltet: Die EU legt einen Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR)⁹¹ fest, der der „Förderung einer harmonischen, ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Union“ dient.⁹² Zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten werden schließlich sog. Partnerschaftsvereinba-

⁹⁰ Bundesministerium f. Ernährung u. Landwirtschaft, https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/Direktzahlungen/direktzahlungen_node.html.

⁹¹ Art. 10, Anhang I Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 vom 17. Dez. 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, ABl. Nr. L 347, S. 320.

⁹² Art. 10 Abs. 1 Satz 1 der EU-Verordnung 1303/2013. Art. 10 Abs. 1 Satz 2 der EU-Verordnung 1303/2013 bestimmt hierzu näher: „Der GSR legt strategische Leitgrundsätze fest, um den Planungsprozess und die sektorale und territoriale Koordinierung der Unionsintervention im Rahmen der ESI-Fonds mit anderen relevanten Unionsstrategien und -Instrumenten im Einklang mit den Vorgaben und Zielen der Strategie der Union für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum unter Berücksichtigung der wichtigsten territorialen Herausforderungen der verschiedenen Arten von Gebieten zu erleichtern.“

rungen geschlossen.⁹³ Für Deutschland beschreibt diese die Gesamtstrategie bei der EU-Strukturförderung. Neben den Strukturfonds EFRE und ESF sind hier auch der ELER und der Fischereifonds EMFF einbezogen.⁹⁴

In Deutschland haben die Länder 13 (genehmigte) Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) aufgestellt, Brandenburg gemeinsam mit Berlin. Deutschland hat von Art. 6 Abs. 3 der ELER-VO Gebrauch gemacht und für die Förderperiode 2014 – 2020 eine Nationale Rahmenregelung (NRR) aufgelegt. Sie bietet einen bundeseinheitlichen Rahmen für die länderübergreifende Genehmigung identischer Maßnahmen der jeweiligen Entwicklungsprogramme.⁹⁵ Das Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen der EU- und der deutschen nationalen und regionalen Förderpolitiken wird in der NRR anschaulich zusammengefasst.⁹⁶

Die nach § 3 Abs. 3 Satz 1 LFG-E geforderte Umschichtung von Mitteln der „Ersten Säule“ in die „Zweite Säule“ ist in Art. 14 der EU-Verordnung 1307/2013 vorgesehen⁹⁷ und im nationalen Recht bundesrechtlich nach Maßgabe des (erst jüngst angepassten)⁹⁸ § 5 DirektZahlDurchfG⁹⁹ erfolgt.

⁹³ Art. 14-17, Art. 2 Nr. 20, Art. 5 der EU-Verordnung 1303/2013.

⁹⁴ Die Partnerschaftsvereinbarung findet sich zum Download hier:
<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Europa/eu-strukturpolitik-foerderperiode-2014-2020.html>.

⁹⁵ Hierzu heißt es weiter in der Partnerschaftsvereinbarung (Fn. 94), S 157: „Um Maßnahmen mit der NRR zur Genehmigung vorlegen zu können, müssen diese in mindestens 4 Länderprogrammen 1:1 gemäß der NRR umgesetzt werden (Ausnahme Küstenschutz). Liegt die Genehmigung der NRR vor, genügt im Entwicklungsprogramm des jeweiligen Landes ein Verweis auf die NRR in der jeweils gültigen Fassung. Es entfallen die Beschreibung im jeweiligen Länderprogramm und Änderungsanträge bei Änderung der Maßnahmenbeschreibung, da aufgrund der 1:1-Umsetzung nur noch die NRR angepasst und zur Genehmigung vorgelegt werden muss. Die NRR führt somit zu deutlichen Entlastungs- und Vereinfachungseffekten hinsichtlich der Genehmigung, der Änderung und der Anwendbarkeit der Entwicklungsprogramme. Darüber hinaus orientieren sich die Länderprogramme auch strukturell an der NRR. Dieses erleichtert für die am Verfahren Beteiligten die Orientierung und stellt Transparenz her.“

⁹⁶ Dort S. 22 ff.; die NRR steht zum Download unter: https://www.bmel.de/DE/Laendliche-Raeume/03_Foerderung/Europa/_texte/NRR2014-2020.html.

⁹⁷ Abs. 1 Satz 1 der Norm hat folgenden Wortlaut: „Bis zum 31. Dezember 2013 können die Mitgliedstaaten beschließen, bis zu 15 % ihrer für das Kalenderjahr 2014 festgesetzten jährlichen nationalen Obergrenzen gemäß Anhang VIII der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 und ihrer für die Kalenderjahre 2015 bis 2019 festgesetzten jährlichen nationalen Obergrenzen gemäß Anhang II der vorliegenden Verordnung als zusätzliche Förderung für Maßnahmen im Rahmen der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums, die nach Maßgabe der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 aus dem ELER finanziert werden, bereitzustellen.“

⁹⁸ Zweites Gesetz zur Änderung des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes vom 12. Dez. 2019, BGBl. I S. 2726; vgl. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/nachhaltige-landwirtschaft-1667400>.

⁹⁹ Abs. 2 der Vorschrift lautet:

bb) Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020

Mit Datum vom 1. Juni 2018 hat die EU-Kommission ihren Vorschlag für die neue GAP für den Zeitraum der Jahre 2021 bis 2027 vorgelegt (VO GAP-E),¹⁰⁰ der die zukünftigen Regeln für den EGFL und den ELER enthält (Art. 1 VO GAP-E). Dabei ist neu zentral vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten für diesen Zeitraum je einen umfassenden GAP-Strategieplan (geregelt in Titel V der VO GAP-E) aufstellen, mit dem die in der VO GAP-E festgestellten drei allgemeinen und neun spezifischen Ziele (Art. 5 f. VO GAP-E) umgesetzt werden. Teile des GAP-Strategieplans können auf regionaler Ebene erstellt werden. Die Mitgliedstaaten gewährleisten dann die Kohärenz und Übereinstimmung mit den auf nationaler Ebene erstellten Teilen des GAP-Strategieplans. Die GAP-Mittel sollen in Höhe von 286,2 Mrd. EUR dem EGFL und in Höhe von 78,8 Mrd. EUR dem ELER zugutekommen.¹⁰¹

Zur Berücksichtigungsfähigkeit von Klima- und Umweltschutzmaßnahmen (Titel III „Gemeinsame Anforderungen und Interventionskategorien“, Kapitel II „Kategorien von Interventionen in Form von Direktzahlungen“) enthält Art. 28 VO GAP-E „Regelungen für Klima und Umwelt“ (Finanzierung über EGFL, Art. 79 Ziff. 1a, Art. 14 Ziff. 2d VO GAP-E); hiernach können die Mitgliedstaaten nach Maßgabe der in ihren GAP-Strategieplänen weiter ausgeführten Bedingungen eine Unterstützung für fakultative Regelungen für Klima und Umwelt („Öko-Regelungen“) vorsehen. In Kapitel IV „Kategorien von Interventionen in Form zur Entwicklung des ländlichen Raums“ (Finanzierung über ELER, Art. 79 Ziff. 2 VO GAP-E) sieht Art. 65 VO GAP-E „Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen“ vor. Hiernach können die Mitgliedstaaten nach Maßgabe der in ihren GAP-Strategieplänen weiter ausgeführten Bedingungen Zahlungen für Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen gewähren, und sie nehmen in ihre GAP-Strategiepläne Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen auf. Die Unterstützung kann von den Mitgliedstaaten „entsprechend ihren spezifischen nationalen, regionalen oder lokalen Bedürfnissen und Prioritäten in ihrem gesamten Hoheitsgebiet“ angeboten werden.

„6 Prozent der für das Kalenderjahr 2020 für Deutschland festgesetzten nationalen Obergrenze nach Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 werden als zusätzliche, im Haushaltsjahr 2021 aus dem ELER finanzierte Förderung bereitgestellt.“

¹⁰⁰ COM(2018) 392 final; eine gute Übersicht der vorgeschlagenen zukünftigen Förderpolitik bietet die Begründung des Vorschlags.

¹⁰¹ Begründung Ziff. 4 des Vorschlags.

Die Umschichtung von Mitteln soll gem. Art. 90 Ziff. 1 VO GAP-E wie folgt geregelt werden: Zur „Flexibilität zwischen den Zuweisungen für Direktzahlungen und den ELER-Zuweisungen“ können die Mitgliedstaaten bis zu 15 Prozent ihrer festgesetzten Zuweisung für Direktzahlungen für die Kalenderjahre 2021 bis 2026 auf ihre ELER-Zuweisung für die Haushaltsjahre 2022 bis 2027 übertragen; oder sie können bis zu 15 Prozent ihrer ELER-Zuweisung für die Haushaltsjahre 2022 bis 2027 auf ihre festgesetzte Zuweisung für Direktzahlungen für die Kalenderjahre 2021 bis 2026 übertragen. Der Prozentsatz für die Übertragung von der Zuweisung des Mitgliedstaats für Direktzahlungen auf seine ELER-Zuweisung kann u.a. um bis zu 15 Prozentpunkte für Interventionen in die in Art. 6 Abs. 1d, e und f VO GAP-E festgelegten umwelt- und klimabezogene Ziele (Klimaschutz; Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen; Schutz der Biodiversität, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften) angehoben werden.

Die Zeitschiene der Neuausrichtung der GAP stellt sich wie folgt dar: Gem. Art. 106 Ziff. 1 VO GAP-E sollten die Mitgliedstaaten der Kommission bis spätestens 1. Januar 2020 einen Vorschlag für einen GAP-Strategieplan vorlegen, die Genehmigung sollte gem. Art. 106 Ziff. 5 VO GAP-E spätestens acht Monate nach der Vorlage erfolgen.¹⁰² Da dieser Zeitplan angesichts der weiterhin nicht abgeschlossenen Verhandlungen nicht mehr zu halten war, hat die EU-Kommission unter dem 31. Oktober 2019 einen Vorschlag für eine Übergangsregelung für das Jahr 2021 vorgelegt (VO-GAPÜ-E),¹⁰³ mit der der bisherige Rechtsrahmen der GAP im Wesentlichen verlängert und die Finanzierung angepasst werden soll. Eine Verabschiedung der Änderungen durch den Rat und das Europäische Parlament soll bis Mitte 2020 erfolgen. In Art. 1 Abs. 1 der VO-GAPÜ-E ist eine Verlängerung des Förderzeitraums für den ELER vorgesehen, den die Mitgliedstaaten beantragen müssen; dabei ist mitzuteilen, welche regionalen Programme verlängert und mit Mitteln unterstützt werden sollen. Unbeschadet bleibt die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, gemäß Art. 11 Abs. 1a ELER-VO einen Antrag auf Änderung des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums für das Jahr 2021 zu stellen. Im Rahmen einer solchen Änderung müssen die ELER-Ausgaben für die in Art. 59 Abs. 6 ELER-VO aufgeführten Maßnahmen

¹⁰² Eine Änderung des GAP-Strategieplans ist gem. Art. 107 VO GAP-E zulässig; der Beschluss nach Art. 90 Abs. 1 VO GAP-E kann gem. Art. 90 Abs. 3 VO GAP-E im Jahre 2023 im Rahmen eines Antrags auf Änderung der GAP-Strategiepläne gemäß Artikel 107 überarbeitet werden.

¹⁰³ COM(2019) 581 final; siehe auch Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang vom 14. Jan. 2020, COM(2020) 22 final.

(Umwelt- und Klimaschutz etc.) mindestens in unveränderter Gesamthöhe beibehalten werden. In Art. 8 VO-GAPÜ-E werden die neuen Laufzeiten der Programme bestimmt. Gem. Art. 2 Abs. 3 VO-GAPÜ-E bleibt die Partnerschaftsvereinbarung erhalten. Bzgl. des EGFL bleibt gem. Art. 10 VO-GAPÜ-E die Flexibilisierungsmöglichkeit des Art. 14 der EU-Verordnung 1307/2013 bestehen. Allerdings können die Mitgliedstaaten gem. Art. 1 Abs. 2 VO-GAPÜ-E auf die in Abs. 1 der Vorschrift eröffnete Verlängerungsmöglichkeit ganz oder in Bezug auf bestimmte regionale Programme verzichten. In diesen Fällen werden nach dem in Bezug genommenen Art. 8 der (vorgeschlagenen) Verordnung über den mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027¹⁰⁴ die im Haushaltsjahr 2021 nicht in Anspruch genommenen Mittel zu gleichen Teilen auf die Haushaltsjahre 2022 bis 2025 übertragen und die jeweiligen Obergrenzen des Mehrjährigen Finanzrahmens werden entsprechend angepasst.¹⁰⁵

Zur zukünftigen Ausrichtung der GAP-Politik Deutschlands teilt das BMEL mit:

„Die Planung, Vorbereitung und Durchführung der künftigen Fördermaßnahmen der 2. Säule der GAP wird auch im Rahmen des nationalen GAP-Strategieplans in der Kompetenz der Länder liegen. Fördermaßnahmen im Bereich der Direktzahlungen sowie weitere Regelungen im Bereich der 1. Säule (z. B. Ausgestaltung der Konditionalität, Regelungen zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für Direktzahlungen) werden wie bisher durch Bundesrecht festgelegt. Der Entwurf der Europäischen Kommission für eine Übergangsregelung zur neuen Förderperiode sieht eine formelle Einreichung der Nationalen Strategiepläne der Mitgliedstaaten zum 1.1.2021 vor. Das Bundeslandwirtschaftsministerium geht in Abstimmung mit den Ländern und Ressorts aufgrund des aktuellen Verhandlungsstands auf EU-Ebene und umfangreichen Vorbereitungsbedarfs auf nationaler

¹⁰⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027 vom 2. Mai 2018, COM(2018) 322 final.

¹⁰⁵ Der NABU schätzt die Wirkungen dieser Bestimmung wie folgt ein: „Die Mitgliedstaaten haben aber zunächst die Wahl, ob sie dieses frische Geld aus dem neuen MFR 2021-27 in Anspruch nehmen möchten, um ihre alten ländlichen Entwicklungsprogramme weiter zu finanzieren. Sollten in den Ländern aus der gegenwärtigen Periode noch genug finanzielle Mittel vorhanden sein, können die Regierungen entscheiden, die Mittel aus dem neuen MFR für 2021 in die Periode ab 2022 umzuschichten, wo sie dann unter die neue GAP-Verordnung (einschließlich der neuen Ko-finanzierungsraten) fallen würden. Aus Sicht der Kommission ist dies der Standardfall, da die meisten Mitgliedstaaten bisher noch keinen ausreichenden Mittelabfluss aus der 2. Säule verwirklichen. (...) Für Deutschland ist zu erwarten, dass einige Bundesländer diese Option wählen werden, da vor allem die Agrar-Umweltprogramme als überzeichnet gelten und ansonsten für ein weiteres Jahr keine neuen Verträge mit Landwirten geschlossen werden könnten, <https://blogs.nabu.de/naturschaetze-retten/nabu-gap-ticker-eu-kommission-veroeffentlicht-gap-uebergangsverordnung/>.

Ebene derzeit von einer Einreichung des Nationalen Strategieplans bei der EU-Kommission zum 1.1.2022 aus.“¹⁰⁶

cc) Verpflichtungen der Landesregierung

Durch Art. 4 Ziff. 1 zu § 3 LFG-E soll die Landesregierung in dreierlei Hinsicht verpflichtet werden:

Erstens hat sie auf eine bestimmte Verteilung der nationalen EU-Fördermittel (Umschichtung von der „Ersten Säule“ in die „Zweite Säule“) hinzuwirken. Diese Umschichtung erfolgt, wie gezeigt, sowohl derzeit wie auch zukünftig durch Bundesrecht (DirektZahl-DurchfG). Am Erlass von Bundesrecht wirkt die Landesregierung im Bundesrat (Art. 51 Abs. 1 GG) bei der Bundesgesetzgebung mit.

Wenn in § 3 Abs. 3 Satz 2, Abs. 4 LFG-E eine Zweckbindung der Mittel des ELER (samt der in diesen umgeschichteten Mittel) gefordert wird, soll die Landesregierung zweitens dazu verpflichtet werden, den regionalen Teil des GAP-Strategieplans für Brandenburg entsprechend auszurichten.

Drittens hat sich die Landesregierung nach § 3 Abs. 3 Satz 3 LFG-E dafür einzusetzen, dass der Bund bei der Erstellung des zukünftigen GAP-Strategieplans die geforderte Zweckbindung der Mittel der „Ersten Säule“ eröffnet und diese sodann bundesrechtlich untersetzt.

dd) Grundsatz der Gewaltenteilung

Der Parlamentarische Beratungsdienst hat den Fall einer an Mitglieder der Landesregierung gerichteten gesetzlichen Handlungsanweisung bereits behandelt und für die Frage eines Verstoßes gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz grundlegend wie folgt ausgeführt:

„Für die vorliegende Fragestellung steht die Zuordnung von Kompetenzen und Funktionen der Exekutive einerseits und dem Landtag (Legislative) andererseits im Fokus. Hier gilt im Grundsatz, dass der Exekutive die Regierungsaufgaben (Gubernative) und Verwaltungsaufgaben (Administrative) zugeordnet sind, dem Parlament hingegen die Normsetzung.

¹⁰⁶ https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Agrarpolitik/_Texte/gap-strategieplan.html; Stand: 27. Jan. 2020. Hier steht auch ein Zeitplan zum Download bereit.

Jedoch stellt nicht schon jede Einflussnahme des Parlaments auf die Verwaltung einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung dar. Punktuelle Gewichtsverlagerungen zu Gunsten des Parlaments sind im Lichte dieses Grundsatzes unbedenklich, solange das verfassungsrechtlich normierte Gefüge der Gewalten nicht durchbrochen, insbesondere der Kernbereich der Exekutive nicht angetastet wird. (...) Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob sich der Gesetzgeber mit der ihm zur Verfügung stehenden Handlungsform des Gesetzes der von der Exekutive wahrgenommenen Aufgabenbereiche bemächtigen darf. Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass im Gewaltenteilungssystem trotz der zentralen Stellung des Parlaments bei der Gesetzgebung und sonstigen wichtigen Aufgaben, die der Volksvertretung zugewiesen sind, kein Grundsatz des Inhalts besteht, dass die Volksvertretung im Zweifelsfalle alle Entscheidungen an sich ziehen kann. Insbesondere besteht kein allgemeines Weisungsrecht des Parlaments gegenüber der Landesregierung. So ist verfassungsrechtlich geklärt, dass das Parlament die Landesregierung nicht durch einen schlichten Beschluss rechtlich zu einem bestimmten Verhalten verpflichten kann, sofern die Verfassung dies nicht ausdrücklich vorsieht. Darüber hinaus lässt das Prinzip der Gewaltenteilung auch nicht zu, dass durch den Erlass formeller Gesetze uneingeschränkt Angelegenheiten geregelt werden, die inhaltlich nicht dem Parlament zugewiesen sind. Der Umstand, dass auch andere als normsetzende Entscheidungen in Gesetzesform ergehen können, erweitert nur die Breite der parlamentarischen Handlungsformen, verschafft dem Landtag aber über die gewaltenteiligen Kompetenzgrenzen hinaus keine Beteiligungsrechte am Regierungshandeln. Aus diesen Aussagen ergibt sich, dass ein Zugriff auf exekutive Funktionen und Kompetenzen dem Parlament jedenfalls dann gestattet ist, wenn die Landesverfassung hierfür einen speziellen Anknüpfungspunkt vorsieht. ... Hingegen ist ein solcher Zugriff jedenfalls dann unzulässig, wenn damit in den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung eingegriffen wird.“¹⁰⁷

Vor diesem Hintergrund sind die einzelnen vorgesehenen Bindungen der Landesregierung wie folgt zu bewerten:

¹⁰⁷ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 18. Sept. 2015 (Bearb. *Lechleitner/Platter*), Zur Rechtmäßigkeit des Vorschlags für ein Begleitgesetz des Landes Brandenburg zum Landesplanungsvertrag S. 43 f., unter Hinweis auf BVerfG, Urt. vom 30. Juni 2015, Az. 2 BvR 1282/11 – Verleihung des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften durch Gesetz, juris, Rn. 125 ff. Das Gutachten ist hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/gu/12.pdf>.

(1) Bindung der Landesregierung bei Mitwirkung an der GAP

Der SächsVerfGH hat die Frage, ob der Landesgesetzgeber der Landesregierung für die politische Mitwirkung an der Gestaltung der EU-Förderpolitiken Vorgaben machen kann, auf der Grundlage sächsischen Verfassungsrechts klar verneint.¹⁰⁸ Ausgangspunkt des Organstreitverfahrens war der Antrag einer Fraktion auf Feststellung, dass dem Landtag aufgrund der Budgethoheit des Parlaments in Verbindung mit dem Grundsatz der Organtreue das Recht zustehe, an der Formulierung der Operationellen Programme (EFRE, ESF) und der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) im Rahmen des ELER bezüglich der Europäischen Strukturförderperiode 2007 – 2013 mitzuwirken, insbesondere über diese Programme Beschluss zu fassen, und dass es der Landesregierung verwehrt sei, die entsprechenden Meldungen an den Bund sowie die Europäische Kommission abzugeben, bevor der Landtag diese beschließt. Der SächsVerfGH begründete seine Entscheidung, dem Landtag stehe kein Recht zu, „im Wege der Beschlussfassung oder in anderer Weise“ an der Formulierung der Vorschläge für die Operationellen Programme und das Entwicklungsprogramm bestimmend mitzuwirken, mit einer Abgrenzung der Kompetenzen der beiden Verfassungsorgane zueinander: Nicht nur folge für den Landtag aus seiner Budgethoheit¹⁰⁹ kein entsprechendes Recht zur Mitwirkung, sondern stelle eine derartige Teilhabe vielmehr einen unzulässigen Eingriff in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung dar.¹¹⁰ Der Landtag sei weiter auch nicht „kraft seiner gesetzgeberischen Gewalt“ an den Planungen zu beteiligen, da die Programmierung von Strukturfördermaßnahmen keine Gesetzgebung im Sinne von Rechtsetzung darstelle.¹¹¹ Im Einzelnen führte der SächsVerfGH wie folgt¹¹² aus:

Bzgl. des Budgetrechts nahm das Gericht an, die parlamentarische Budgethoheit umfasse die zentrale Befugnis des Landtages, über Höhe und Verwendungszweck der staatlichen Finanzmittel zu entscheiden; sie stelle zugleich ein wesentliches Instrument der parlamentarischen Regierungskontrolle dar. Dieses Recht des Parlaments gelange in seinem

¹⁰⁸ SächsVerfGH, Urt. vom 23. April 2008, Az. Vf. 87-I-06, juris; zu einer verfassungswidrigen Beeinträchtigung der Entscheidungskompetenzen der Regierung durch den Landesgesetzgeber s. auch StGH Bremen, Urt. vom 14. Febr. 2000, Az. St 1/99, juris, Rn. 77-79.

¹⁰⁹ SächsVerfGH, Urt. vom 23. April 2008, Az. Vf. 87-I-06, juris, Orientierungssätze 2. und 3. a, Rn. 64-90

¹¹⁰ SächsVerfGH, Urt. vom 23. April 2008, Az. Vf. 87-I-06, juris, Orientierungssatz 3. b, Rn. 91-96.

¹¹¹ SächsVerfGH, Urt. vom 23. April 2008, Az. Vf. 87-I-06, juris, Rn. 100-102.

¹¹² SächsVerfGH, Urt. vom 23. April 2008, Az. Vf. 87-I-06, juris, Orientierungssätze 2. und 3. a, Rn. 64-90.

Haushaltsbewilligungsrecht zum Ausdruck, das ihm die rechtlich umfassende, alleinige Entscheidungs- und Feststellungskompetenz über den Haushalt verschaffe. Die Vorschläge für die Operationellen Programme (EFRE und ESF) und das Entwicklungsprogramm EPLR (ELER) hätten aber keine dem Haushaltsgesetzgeber vorbehaltenen budgetrechtlichen Regelungsgegenstände zum Inhalt. Dem Parlament stehe daher nicht das Recht zu – etwa durch Mitentscheidung über die Programminhalte – an der inhaltlichen Ausrichtung dieser Programmanschläge mitzuwirken oder hierüber verbindlich zu beschließen. Vielmehr handele es sich bei der Formulierung der Programmanschläge um ein eigenständiges Planungsverfahren außerhalb der Haushaltsgesetzgebung, mit der eine außerhaushaltsrechtliche Grundlage für die Realisierung von Einnahmen zugunsten des Landeshaushalts geschaffen werde.

Selbst wenn man die Programmplanung als Teil der Haushaltsplanung begreifen wolle, stehe diese ausschließlich der Staatsregierung zu, sodass sich hieraus nicht auf parlamentarische Mitwirkungs- oder Beschlussfassungsrechte schließen lasse. Für die Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans folge diese Prerogative aus dem Gesamtzusammenhang der Art. 93 ff. SächsVerf i.V.m. dem Grundsatz der Gewaltenteilung, der auch im Bereich des Haushaltswesens gelte und insofern der parlamentarischen Budgethoheit Schranken setze, und entspreche zudem der historischen Rechtsentwicklung des Haushaltsrechts. Der Haushaltsplan enthalte in finanzieller Quantifizierung das politische Handlungsprogramm der Staatsregierung; diese sei das Verfassungsorgan, welchem es aufgrund seiner politischen Leitungsaufgabe obliege, die Ziele der Politik zu bestimmen und das zu deren Umsetzung erforderliche Regierungsprogramm aufzustellen und zu verwirklichen. Dazu stehe sie dem Landtag im Bereich des Haushaltswesens als bestimmendes Organ gegenüber. Die nach dieser Kompetenzverteilung bestehende Verantwortung der Staatsregierung gegenüber Parlament und Staatsvolk setze notwendigerweise einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraus, der Mitwirkungsrechte des Parlaments an der Haushaltsplanung ausschließe. Die somit verbürgte politische Sachentscheidungskompetenz der Staatsregierung rechtfertige sich in parlamentarisch-demokratischer Hinsicht durch die haushaltsrechtliche Kontrollkompetenz des Parlaments. Mit dem im Haushaltsentwurf verkörperten Regierungsprogramm stelle sich die Staatsregierung der politischen Kontrolle des Landtages; hinsichtlich dessen finanzieller Ausstattung sei sie von der Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers abhängig.

Durch die Programme und die zu deren Umsetzung verpflichtenden Vorgaben des EU-Rechts werde die Ausübung der Letztentscheidungsbefugnis des Haushaltsgesetzgebers (zwar) faktisch beeinflusst und würden faktische Vorwirkungen für künftige Haushaltsansätze erzeugt. Auch wenn die Programme im Rahmen ihrer finanzplanerischen Festlegungen den Einsatzbereich der Strukturfondsmittel vorwegnehmen und insoweit die Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers begrenzen, gebiete dies (aber) aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht, die Vorwirkungen dadurch zu kompensieren, dass dem Haushaltsgesetzgeber ein Recht auf Mitwirkung an der Formulierung der Programmvorschläge oder ein verbindliches Beschlussfassungsrecht eingeräumt werde. Das Haushaltsbewilligungsrecht sei vielmehr insofern gewahrt, als der Landtag letztverbindlich über den Einsatz der zugewiesenen Strukturfondsmittel entscheiden könne. Aufgrund der Festlegungen in den Operationellen Programmen und im Entwicklungsprogramm, ohne feststellendes Haushaltsgesetz, sei die Verwaltung nicht berechtigt, Strukturfondsmittel zu vergeben. Dass aufgrund der Zweckgebundenheit der aus Fremdmitteln herrührenden Einnahmen deren Einsatzbereich auf der Einnahmen- und Ausgabenseite vorgegeben sei, der Haushaltsgesetzgeber also vor die Alternative gestellt werde, entweder die Strukturfondsmittel entsprechend den in den Programmen festgelegten Prioritäten und Schwerpunkten und mit den dort vorgesehenen Finanzmittelvolumina einzusetzen oder auf den Einsatz der Finanzmittel ganz oder teilweise zu verzichten, begründe ebenfalls kein Mitwirkungsrecht. Dem Haushaltsgesetzgeber stehe verfassungsrechtlich keine Dispositionsfreiheit zu, wenn Finanzmittel dem Haushalt bereits auf der Einnahmenseite zweckgebunden zufließen. In dieser Situation diene die Zuführung zu dem jeweils speziellen Ausgabenzweck der rechtsverbindlichen Sicherung der fremdbestimmten Verwendungsvorgabe. Ein freies Haushaltsbewilligungsrecht bestehe insoweit von vornherein nicht.

Eine Kompensation faktischer Vorwirkungen auf das budgetäre Letztentscheidungsrecht des Landtages sei weiter auch nicht deshalb geboten, weil mit der damit verbundenen Eigenbeteiligung des Freistaates Sachsen über disponible sächsische Haushaltsmittel vorab verfügt worden wäre. Die diesbezüglich bestehende alleinige haushaltsrechtliche Feststellungskompetenz des Landtages werde durch die finanzplanerischen Festlegungen in den Programmen nicht in Frage gestellt. Nationale Förderbeiträge könnten in der Vollzugsphase von den für die Durchführung der Fondsinterventionen zuständigen Verwaltungsbehörden nur dann zur Deckung der nationalen Beteiligungssätze eingesetzt werden, wenn der Landtag die entsprechenden Finanzmittel im Haushaltsplan gesetzlich bewilligt habe. Damit liege die Kontroll- und Legitimationsfunktion ausschließlich in den Händen des Haus-

haltsgesetzgebers. Das Parlament könne rechtlich frei darüber befinden, ob und in welchem Umfang es der gemeinschaftsrechtlichen Obliegenheit nachkomme, nationale Förderbeiträge im Haushaltsplan auszuweisen. Dass die gemeinschaftlichen Strukturfondsmittel nur ausgeschöpft werden könnten, wenn die nationalen Beteiligungssätze gedeckt würden, erzeuge eine zwar starke präjudizierende Wirkung auf die Haushaltsgesetzgebung, die jedoch ausschließlich faktischer, im Wesentlichen politischer Natur sei. Ein die Dispositionsfreiheit des Landtages einschränkendes rechtliches Abhängigkeitsverhältnis entstehe hierdurch nicht.

Zum Verdikt der Verletzung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung der Landesregierung durch eine „zu Kompensationszwecken“ gewährte parlamentarische Befugnis, an der Formulierung der Programmvorschläge mitzuwirken, führt der SächsVerfGH aus,¹¹³ von Verfassungs wegen stehe der Regierung eine eigenständige, ihr vorbehaltene verfassungsrechtliche Befugnis zu, die das Initiieren, Planen, Leiten sowie Entscheiden der Gesamtpolitik und aller wesentlichen Grundsatzfragen umfasse. Wenn auch staatliche Planung bzw. die Beteiligung an zwischenstaatlichen Planungen grundsätzlich weder der Legislative noch der Exekutive ausschließlich zugewiesen sei, gehöre doch die Formulierung der Programmvorschläge sowie die Verhandlungsführung im Rahmen des Annahmeverfahrens zum Bereich gouvernementaler Aufgabenplanung. Die Entwicklung von Förderstrategien und damit einhergehend die Festlegung von Förderprioritäten und -schwerpunkten sowie die Aufstellung eines Konzepts zum Finanzmitteleinsatz sei eine typische gouvernementale Planungsaufgabe, was aus der verfassungsrechtlichen Kompetenz der Staatsregierung zur Leitung des Landes folge. Die Leitungsbefugnis sei von Verfassungs wegen unbeschränkt, denn anders als die Mitwirkung der Staatsregierung an der Gesetzgebung stehe sie nicht unter dem Vorbehalt einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisung. Nach diesen Maßstäben unterfalle die Planung darüber, wie regionalen Entwicklungsrückständen im Freistaat Sachsen durch den Einsatz gemeinschaftlicher und nationaler Finanzmittel am effektivsten begegnet werden könne, der Leitungsaufgabe der Landesregierung. Die Analyse der strukturellen Defizite und die Entwicklung einer Strategie zu ihrer Behebung sei maßgebend durch politische Entscheidungsvorgänge geprägt. Im Rahmen der Programmplanung erstelle die Landesregierung bzw. das fachlich zuständige Ministerium zugleich das Leitbild für die künftige

¹¹³ SächsVerfGH, Urt. vom 23. April 2008, Az. Vf. 87-I-06, juris, Orientierungssatz 3. b, Rn. 91-96

Entwicklung des Konvergenzgebiets und entscheide insoweit über die Ausrichtung und Ziele der Staatstätigkeit. Als Maßnahme der Staatsleitung stelle sich dabei auch die Planung dar, mit welchen Prioritäten bzw. Schwerpunkten zukünftig nationale Haushaltsmittel voraussichtlich eingesetzt werden sollten; denn die Erfüllung dieser finanzplanerischen Aufgabe sei zugleich Wahrnehmung von Regierungsverantwortung. Aufgrund der nach diesen Maßstäben bestehenden parlamentarisch-demokratischen Verantwortlichkeit der Landesregierung gegenüber dem Landtag müsse ihr ein eigenverantworteter Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum gewährleistet sein. Eine Beteiligung des Parlaments an der programmatischen Planung würde die Verantwortlichkeit gegenüber dem Landtag verwischen und sei darum mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung nicht vereinbar.¹¹⁴

Schließlich lehnt es der SächsVerfGH ab, den Landtag „kraft seiner gesetzgeberischen Gewalt“ an den Planungen zu beteiligen, da die Programmierung von Strukturfördermaßnahmen keine Gesetzgebung im Sinne von Rechtsetzung darstelle, auch wenn ihre Realisierung verschiedentlich der gesetzlichen Regelung bedürfe. Der Umstand, dass auch andere als normsetzende Entscheidungen in Gesetzesform ergehen könnten, erweitere nur die Breite parlamentarischer Handlungsformen, verschaffe dem Landtag aber über die gewaltenteiligen Kompetenzgrenzen hinaus keine Beteiligungsrechte am Regierungshandeln. Der Gesetzesvorbehalt, der zwingend nach einer Entscheidung des Parlaments verlangen würde, werde durch die Planungen weder in seiner Eingriffs- noch in seiner Wesentlichkeitsvariante berührt.¹¹⁵

Gegenüber den dargestellten, verfassungsrechtlich unzulässigen Versuchen des Gesetzgebers, die Landesregierung rechtlich zu binden, betont der SächsVerfGH die verfassungsrechtlich verbürgte Befugnis des Landtages, staatsleitende Regierungsentscheidungen von grundlegender Bedeutung zum Gegenstand eigener politischer Willensbildung zu machen und politisch zu beeinflussen, ggf. auch in Form schlichter Parlamentsbeschlüsse.¹¹⁶

¹¹⁴ Der SächsVerfGH, Urt. vom 23. April 2008, Az. Vf. 87-I-06, juris, Rn. 97-99, verneint die in Rede stehenden Mitwirkungsrechte des Landtags im Folgenden auch unter dem Gesichtspunkt des Grundsatzes der Organtreue.

¹¹⁵ SächsVerfGH, Urt. vom 23. April 2008, Az. Vf. 87-I-06, juris, Rn. 100 f.

¹¹⁶ SächsVerfGH, Urt. vom 23. April 2008, Az. Vf. 87-I-06, juris, Rn. 111.

Die grundlegenden Aussagen des SächsVerfGH zur Stellung des parlamentarischen Gesetzgebers im System der Gewaltenteilung, der nicht umfassend zuständig ist, sondern eigener Gesetzgebungskompetenz bedarf und den Kompetenzbereich der Landesregierung im Kern unangetastet lassen muss, ist für die brandenburgische Verfassungslage übertragbar. Gleiches gilt in Bezug auf die Ausführungen des SächsVerfGH zum Verhältnis des Budgetrechts zur nationalen/landesstaatlichen Vorbereitung der Europäischen Förderprogramme, die allgemein gehalten sind, nicht auf Besonderheiten sächsischen Verfassungsrechts beruhen und in der Verfassung des Landes Brandenburg (Art. 101 ff. LV) keine abweichende Regelung erfahren – besondere Rechte des Landtages in Bezug auf die Mitwirkung der nationalen Vorbereitung der EU-Förderpolitiken werden hier nicht begründet.¹¹⁷ Bzgl. der „Zusammenarbeit“ mit dem Bund und mit der Europäischen Union ist in Art. 94 LV lediglich eine Unterrichtungspflicht der Landesregierung vorgesehen, die dem Landtag gegenüber besteht.¹¹⁸ Im Ergebnis lassen sich die vom SächsVerfGH aufgestellten, der Sache nach überzeugenden Aussagen zum Verhältnis von Landtag und Landesregierung bei der politischen Mitwirkung an der Gestaltung der Europäischen GAP-Förderpolitiken auf die brandenburgische Verfassungsrechtslage übertragen.

Auch die der Entscheidung des SächsVerfGH zugrundeliegende Struktur der seinerzeitigen EU-Förderung entspricht der aktuell bzw. der zukünftig voraussichtlich geltenden Strukturen. Wie dargestellt, sollen die Bundesländer auch zukünftig an der Ausgestaltung der Förderung nach dem ELER durch die Erarbeitung regionaler Teile des GAP-Strategieplans verantwortlich mitwirken. Der Landesregierung ist es damit möglich, die Förderung im Rahmen des geltenden EU-Rechts eigenständig auszugestalten und insbesondere andere Förderschwerpunkte zu setzen als durch § 3 Abs. 3 Satz 2, Abs. 4 LFG-E vorgesehen.

Indem § 3 Abs. 3 Satz 2, Abs. 4 LFG-E die Landesregierung bei der Ausgestaltung der landesbezogenen ELER-Förderung gesetzlich bindet, greift diese Vorschrift in den Kern-

¹¹⁷ Unmaßgeblich ist, ob der Landtag ein eigenes Initiativrecht für die (Nachtrags-)Haushaltgesetzgebung hat, da es vorliegend um die Einflussnahme auf die Planungstätigkeit der Landesregierung durch Gesetz geht.

¹¹⁸ Zur Kontrolle der Landesregierung durch den Landtag bei der Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes und den Angelegenheiten der EU s. *Lieber* (Fn. 9), Art. 55 Ziff. 1.2.3.: „nicht an Weisungen gebunden“.

bereich exekutiver Eigenverantwortung der Landesregierung ein und verstößt gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung.

In Bezug auf die weiterhin vom Bund zu verantwortende EGFL-Förderung lässt sich § 3 Abs. 3 Satz 3 LFG-E dahin verstehen, dass die Landesregierung auch dazu verpflichtet werden soll (etwa im Rahmen der Teilnahme an entsprechenden Bund-Länder-Beratungen), gegenüber dem Bund bzgl. seiner GAP-Strategieplanung darauf hinzuwirken, dass hiernach 40 Prozent der Mittel der „Ersten Säule“ für Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen etc. genutzt werden können und sollen. Auch insoweit aber dürfte der vom SächsVerfGH der Staatsleitungskompetenz zugeordnete Bereich der Planung der GAP betroffen sein. Dabei ist zwar zuzugestehen, dass nicht unmittelbar die Planung des Landes, sondern die Planung des Bundes betroffen ist; jedoch bestimmt diese schließlich die an das Land hergereichten EU-Fördermittel, die naturgemäß auch die landesseitig zu verantwortende (Finanz-)Planung direkt beeinflussen.

Damit greift Art. 4 Ziff. 1 des Gesetzentwurfs zu § 3 Abs. 3 Satz 2, Abs. 4 und wohl auch zu Abs. 3 Satz 3 LFG-E in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Landesregierung ein und verstößt gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz.

(2) *Bindung der Landesregierung bei der Mitwirkung an bundesrechtlicher Durchführungsgesetzgebung*

Der Gesetzentwurf sieht in § 3 Abs. 3 Satz 1, 3 LFG-E auch eine Bindung der Landesregierung bzgl. ihres Verhaltens im Bundesrat vor. Diese soll verpflichtet werden („setzt sich auf Bundesebene dafür ein“), im Gesetzgebungsverfahren (letztlich bei der Abstimmung) auf die Umschichtung der Mittel aus der „Ersten Säule“ in die „Zweite Säule“ und darauf hinzuwirken, dass das Durchführungsgesetz im Rahmen der EU-rechtlichen Vorgaben die vorgesehene Nutzung der Mittel der „Ersten Säule“ aufgreift. Anhaltspunkte dafür, dass das Verhalten der Landesregierung im Bundesrat – als rechtlich wirkungsvollste Möglichkeit der Einflussnahme auf Bundesebene – aus dem umfassend formulierten Anwendungsbereich des § 3 Abs. 3 Satz 1, 3 LFG-E herausfallen soll, sind nicht ersichtlich.

Der Parlamentarische Beratungsdienst hat die Problematik, ob der Landtag die Landesregierung auf ein bestimmtes Verhalten im Bundesrat verpflichten kann, bereits behandelt und die Zulässigkeit einer punktuellen *verfassungsrechtlichen* Regelung, mit der ein Lan-

desparlament ermächtigt wird, der Landesregierung für ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat eine verbindliche Weisung zu erteilen, bejaht.¹¹⁹ Eine rechtliche Bindung der Landesregierung an einfache Beschlüsse des Landtages wurde dagegen ebenso verneint¹²⁰ wie die Zulässigkeit des Erlasses einer Einzelweisung durch einfaches Gesetz, soweit der Verfassung nicht ein besonderer Anhaltspunkt für die Zulässigkeit einer Weisung zu entnehmen sei. Verwiesen wurde auf den einem solchen Gesetz entgegenstehenden Grundsatz der Gewaltenteilung.¹²¹

Auch die ganz herrschende Auffassung in der juristischen Literatur¹²² lehnt eine Bindung der Mitglieder der Landesregierungen an Weisungen der Landtage unter Verweis auf Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG ab: Das Recht der Landesregierungen, die Mitglieder des Bundesrates zu bestellen und abzurufen, liefe leer, wenn die Weisungsbefugnis in die Hände der Landtage gelegt würde.

Das Bundesverfassungsgericht (es ging um Volksbefragungen in Bremen und Hamburg zur Ausrüstung der Bundeswehr mit Atomwaffen) hat hierzu wie folgt ausgeführt:

„Der Bundesrat ist ein Verfassungsorgan des Bundes. Dieses kollegiale Organ ‘besteht’ aus Mitgliedern der Landesregierungen; es wird nicht ‘aus den Ländern gebildet’; Art. 50 GG umschreibt nur zutreffend die Funktion dieses Bundesverfassungsorgans, wenn es dort heißt: ‘Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit’. Diese Mitwirkung wird aber kraft der Entscheidung der Bundesverfassung nur durch die Mitglieder der Landesregierungen vermittelt. Die Rechtsstellung der Mitglieder des kollegialen Organs ‘Bundesrat’ gründet im Grundgesetz. Dieses hat das vor allem auf dem Gedanken der Repräsentanz des Landesstaatsvolks beruhende Senats-

¹¹⁹ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 2. Okt. 2015 (Bearb. *Lechleitner*), Die Behandlung von EU-Angelegenheiten in den Landesparlamenten, S. 24 f., hier abrufbar: <https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/gu/13.pdf>.

¹²⁰ Unter Bezugnahme auf das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. März 2015 (Bearb. *Lechleitner*), Zur Reichweite des Diskontinuitätsgrundsatzes, S. 11 ff., hier abrufbar: <https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/gu/6.pdf>; siehe auch Fn. 46.

¹²¹ Unter Bezugnahme auf das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 18. Sep. 2015 (Fn. 107), S. 44 ff.

¹²² Siehe die Nachw. im Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Bearb. *Riedinger*), vom 30. Nov. 2012, Bindung der Landesregierung an Beschlüsse des Landtags in Subsidiaritätsangelegenheiten, Umdruck 18/461, S. 2 f.; *Robbers*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 51 Rn. 11 mwN.; *Müller-Terpitz*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand 2018, Art. 51 Ziff. 41 mwN.

prinzip gerade nicht verwirklicht, sondern sich für das Bundesratsprinzip entschieden, d.h. für eine Vertretung der Landesregierungen in diesem föderativen Bundesorgan. (...) Die Staatspraxis leitet aus dem Recht der Landesregierung, ihre Vertreter im Bundesrat zu bestellen und abzurufen, ein Recht der Landesregierung zu Weisungen an ihre Mitglieder im Bundesrat ab. Das besagt jedoch noch nichts dafür, daß das Landesparlament oder gar das Landesvolk zu einem Hineinwirken in die Entscheidungen des Bundesrats befugt seien. Wenn die Landesregierung über 'Weisungen' an ihre Mitglieder, die die Landesregierung im Bundesrat vertreten, Einfluß auf die Staatswillensbildung im Bund nehmen kann, so handelt es sich jedenfalls nicht um ein Übergreifen in die Wahrnehmung von Kompetenzen des Bundes, um die Bildung von Landesstaatswillen an Stelle von Bundesstaatswillen, sondern um das Tätigwerden eines Landesorgans, das durch die eigenartige Struktur des Bundesrats von Bundesverfassungs wegen berufen ist, mittelbar an der Bildung des Bundeswillens selbst mitzuwirken. Soweit das Landesparlament – auch wegen der Haltung der Landesregierung im Bundesrat – die Landesregierung oder ein Mitglied der Landesregierung nach Landesverfassungsrecht zur Rechenschaft ziehen kann, ist dies in der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament begründet; das Parlament befaßt sich also hier mit der von ihm abhängigen Regierung, nicht mit Bundesangelegenheiten; seine Maßnahmen können unter dem Gesichtspunkt der bundesstaatlichen Ordnung nicht als ein Hinübergreifen in Zuständigkeiten des Bundes qualifiziert werden. Aus dieser Überlegung folgt aber zugleich, daß sie keine Begründung für eine konsultative Volksbefragung im Land abgeben kann. Eine 'Instruktion' der Mitglieder der Landesregierung im Bundesrat durch das Landesvolk, auch eine bloß rechtlich unverbindliche in der Weise, daß sich die Vertreter im Bundesrat daran orientieren und sie zur Richtschnur ihres Handelns im Bundesrat machen, ist nach der Struktur des Bundesrats ausgeschlossen. Eine vom Land zu diesem Zweck angeordnete Volksbefragung widerspricht dem Grundgesetz.“¹²³

Im Ergebnis verletzen § 3 Abs. 3 Satz 1, 3 LFG-E mangels Vorliegens einer für derartige gesetzliche Weisungen an die Landesregierung erforderlichen speziellen landesverfassungsrechtlichen Grundlage den Grundsatz der Gewaltenteilung; die Vorschriften verstößen auch gegen Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG.

¹²³ BVerfG, Urt. vom 30. Juli 1958, Az. 2 BvF 3/58, 2 BvF 6/58, juris, Rn. 41; vgl. auch BVerfG, Urt. vom 18. Dez. 2002, Az. 2 BvF 1/02, juris, Rn. 137 f.

ee) Zwischenergebnis

Indem § 3 Abs. 3 Satz 2 und § 3 Abs. 4 LFG-E die Landesregierung bei der Ausgestaltung der landesbezogenen ELER-Förderung gesetzlich binden, greifen diese Vorschriften in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Landesregierung ein und verstoßen gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung. Gleiches dürfte für die in § 3 Abs. 3 Satz 3 LFG-E der Landesregierung aufgegebenen Beeinflussung des Bundes bzgl. seiner GAP-Strategieplanung gelten.

Die in § 3 Abs. 3 Satz 1 und Satz 3 LFG-E geregelten Bindungen der Landesregierung hinsichtlich ihres (Abstimmungs-)Verhaltens im Bundesrat verstoßen gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung und gegen Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG.

Hingegen wäre es zulässig, wenn der Landtag die in den genannten Vorschriften enthaltenen Maßgaben für die Landesregierung zum Gegenstand eines einfachen Parlamentsbeschlusses machte.

c) Haushaltsvorbehalt

Gemäß Art. 76 Abs. 2 LV sind Initiativen u.a. zum Landeshaushalt unzulässig. Da die Volksinitiative die Verwendung und Kofinanzierung von EU-Fördermitteln betrifft, könnte sie gegen diesen sog. Haushaltsvorbehalt verstoßen.

Das Landesverfassungsgericht hat zum Inhalt des Haushaltsvorbehaltes ausgeführt, dieser beziehe sich nicht nur auf solche Initiativen, die konkret auf den Haushaltsplan und das Haushaltsgesetz im technischen Sinne gerichtet sind, sondern erfasse auch solche finanzwirksamen Regelungen, die zu gewichtigen staatlichen Ausgaben (oder Minderausgaben) führen und sich unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf das Gesamtgefüge des Haushalts und der weiteren Umstände des Falles als wesentliche Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments darstellen. Zweck der Beschränkung der Volksgesetzgebung durch Art. 76 Abs. 2 LV sei die Sicherung der Budgethoheit des Landtages, die durch die Kosten eines durch Volksentscheid angenommenen Gesetzes beeinträchtigt werden könne. Schutzgegenstand des Budgetrechts sei das Recht der parlamentarischen Mehrheit und der von ihr getragenen Regierung, ihr politisches Programm, das mit der Wahl eine demokratische Legitimation erhalten habe, in Gestalt des Haushaltsplans zu verwirklichen. Dieses Budgetrecht des Parlaments werde auch dann berührt, wenn sein finanzieller Spielraum durch vom Volk beschlossene Gesetze mit weitreichenden finanziel-

len Auswirkungen eingeengt werde. Von daher bestehe der Zweck eines die Volksgesetzgebung begrenzenden Haushaltsvorbehalts auch darin, Volksbegehren und Volksentscheide mit Kostenauswirkungen jedenfalls von einer gewissen haushaltswirtschaftlichen Schwelle an zu unterbinden und derartige Entscheidungen dem parlamentarischen Gesetzgeber vorzubehalten, dessen Aufgabe und Verantwortung es sei, sämtliche Einnahmen und notwendigen Ausgaben unter Beachtung der Vorgaben der Verfassung im Rahmen eines von ihm zu entwickelnden Gesamtkonzepts in eine sachgerechte Relation zueinander zu setzen und für den Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben zu sorgen. Daher seien auch solche Initiativen des Volksgesetzgebers unzulässig, die unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf das Gesamtgefüge des Haushalts (und gegebenenfalls der weiteren Umstände des Falles) eine wesentliche Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments darstellten.¹²⁴

Ist also zentral auf eine Beeinträchtigung des Budgetrechts des Landtages abzustellen, kommt ein Verstoß der Volksinitiative gegen den Haushaltsvorbehalt allenfalls mit Blick auf die landesseitig zu leistende Kofinanzierung der EU-Fördermittel in Betracht. Mit Blick auf die EU-Fördermittel selbst wurde dagegen bereits dargestellt, dass dem Landtag diesbezüglich keine Dispositionsfreiheit zusteht. Eine wesentliche Beeinträchtigung des Budgetrechts des Landtages scheidet damit aus.

Soweit eine landesseitige Kofinanzierung (insbesondere der ELER-Mittel) erforderlich ist, ist zunächst festzuhalten, dass die Volksinitiative in § 3 Abs. 3 Satz 2, 3, Abs. 4 LFG-E auf die Verwendung von EU-Fördermitteln und nicht primär auf den zusätzlichen Einsatz neuer Landesmittel gerichtet ist.

Auch soweit mit § 3 Abs. 3 Satz 1 LFG-E eine Umschichtung von Mitteln der „Ersten Säule“ in die „Zweite Säule“ angestrebt wird, sollte sich keine zusätzliche Belastung des Landeshaushalts ergeben, da diese umgeschichteten Mittel nach Maßgabe des EU-Rechts¹²⁵ auch zukünftig nicht kofinanziert werden müssen.

¹²⁴ VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00, LKV 2002, S. 77, 79 f.; eingehend hierzu Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 10. Jan. 2019 (Bearb. *Iwers/Lechleitner/Platter*), Zulässigkeit der Volksinitiative „Straßenbaubeiträge abschaffen!“, S. 15 ff., hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/gu/54.pdf>.

¹²⁵ Art. 59 Abs. 4 Buchst. e ELER-VO; Art. 85 Abs. 3 Buchst. b VO GAP-E.

Die in § 3 Abs. 4 LFG-E vorgesehene Verwendung der ELER-Mittel würde dann zu einer Belastung des Landeshaushalts führen, wenn hierzu ein höherer Kofinanzierungsanteil erforderlich würde. Gerade die Höchstsätze der ELER-Beteiligung für u.a. Umwelt- und Klimamaßnahmen werden aber gem. Art. 85 Abs. 3 Buchst. a VO GAP-E gegenüber den sonst geltenden Höchstsätzen auf 80 Prozent erhöht.

Die bloße Umschichtung von Haushaltsmitteln (hier der ELER-Kofinanzierungsmittel), die miteinander in einem engen Zusammenhang stehen, dürfte schließlich regelmäßig keinen Fall des Haushaltsvorbehalts darstellen, da innerhalb des Einzelhaushalts ein korrelierender Ausgleich geschaffen und das Gesamtgefüge des Gesamthaushalts im Sinne der dargestellten Judikatur des VerfG Bbg nicht tangiert wird.¹²⁶

d) Obligatorische Beratung, § 19 Abs. 2 Satz 3 LFG-E

Gem. § 19 Abs. 2 Satz 3 LFG-E „soll“ der Inanspruchnahme von Fördermitteln durch Landwirte „regelmäßig“ eine Beratung vorausgehen. Diese Vorgabe könnte dann grundrechtsrelevant sein (in Betracht kämen die Berufsfreiheit und der Gleichheitssatz), wenn die Norm tatsächlich dazu führte, dass Landwirte im Einzelfall eine Vielzahl von Beratungsleistungen (wenn auch unentgeltlich) in Anspruch zu nehmen hätten, obschon dies angesichts der sachlich-inhaltlichen Gleichgerichtetheit der jeweiligen Förderungen und eines zwischen den Beratungen liegenden überschaubaren Zeitraums keinen oder allenfalls einen geringen Effekt hätte.¹²⁷ Die vorgeschlagene, vergleichsweise strikte Fassung der „Soll-Vorschrift“ schließt ein derartiges Ergebnis nicht aus und könnte daher in Konflikt mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip geraten. In einem etwaigen Fortgang der Gesetzgebung sollte dies berücksichtigt werden.

5. Art. 5 – Inkrafttreten

Die Regelung in Art. 5 des Gesetzentwurfs, die das Inkrafttreten am Tag nach der Verkündung vorsieht, ist, im Zusammenhang mit den einzelnen Änderungen, bei denen dies

¹²⁶ Vgl. bereits Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 21. Feb. 2008 (Bearb. *Schmidt*), Der Haushaltsvorbehalt bei Volksinitiativen, S. 6, hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w4/gu/4.pdf>.

BVerfG, Beschl. vom 3. Juni 2000, Az. 2 BvK 3/98, juris, Rn. 88; NdsStGH, Urt. vom 23. Okt. 2001, Az. 2/00, StGH 2/00, juris, Rn. 62.

¹²⁷ Insbesondere kleinere, inhabergeführte landwirtschaftliche Betriebe könnten im Vergleich zu großen Unternehmen wegen der zeitlichen Beanspruchung besonders belastet sein.

mangels Übergangsbestimmungen problematisch ist, erörtert worden und hat keine darüber hinausgehende selbständige Bedeutung.

6. Rechtsförmlichkeit, Zitiergebot, Anhörung der kommunalen Spitzenverbände

Die Änderungsbefehle des Gesetzentwurfs entsprechen in vielen Details¹²⁸ nicht den Empfehlungen des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit¹²⁹, das in der parlamentarischen Praxis des Landtages Grundlage für die Formulierung von Gesetzentwürfen ist.¹³⁰ Diese Empfehlungen dienen der eindeutigen und rechtssicheren Abfassung von Normen. Werden sie nicht beachtet, führt dies jedoch nicht zur Rechtswidrigkeit der betroffenen Norm. Maßgeblich ist vielmehr, ob die Änderungsbefehle dem Grundsatz der Normenklarheit genügen, also so eindeutig formuliert sind, dass der Normanwender weiß, welche Norm in welcher Fassung gilt.¹³¹ Diesen Anforderungen genügt der Gesetzentwurf.

Nach Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LV und Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG muss das eingeschränkte Grundrecht unter Angabe des Artikels genannt werden (Zitiergebot). Von dem Gesetzentwurf können, wie dargelegt, das Gleichheitsgrundrecht, das Eigentumsgrundrecht und die Berufsfreiheit betroffen sein. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gilt das Zitiergebot nicht für den Gleichheitssatz, Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentumsrechts und Berufsausübungsregelungen.¹³² Allerdings hat das Landesverfassungsgericht für die Berufsfreiheit nach Art. 49 Abs. 1 LV einen strengeren Maßstab angelegt.¹³³ Danach ist die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung, nach der das bundesrechtlich in Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG festgeschriebene Zitiergebot im Hinblick auf den in Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltenen Regelungsvorbehalt für die Berufsfreiheit generell keine Anwendung findet, auf die landesverfassungsrechtlichen formellen Anforderungen für Eingriffe in die Berufsfreiheit aus Art. 49 Abs. 1 LV nicht übertragbar. Anders als Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG (Die Berufsausübung „kann ... geregelt werden“) enthalte

¹²⁸ Z.B. die Nennung der Überschriften der zu ändernden Paragraphen, die Verwendung des Normbefehls „einfügen“ in Art. 1 Nr. 3 des Entwurfs oder die fehlende geschlechtsneutrale Bezeichnung in § 5 Abs. 4 LFG-E.

¹²⁹ Das Handbuch (3. Aufl. 2008) wurde vom Bundesministerium der Justiz herausgegeben, es ist hier abrufbar: <http://www.hdr.bmj.de>.

¹³⁰ Für Gesetzentwürfe der Landesregierung siehe Anl. 10 zur GGO.

¹³¹ Vgl. OVG MV, Beschl. vom 20. März 2018, Az. 1 L 292/15, juris, Rn. 14, mit Verweis auf das Handbuch der Rechtsförmlichkeit.

¹³² Remmert, in: Maunz/Dürig, GG, Stand 2008, Art. 19 Abs. 1 Ziff. 54; Jarass (Fn. 52), Art. 19 Rn. 5a.

¹³³ VerfG Bbg, Beschl. vom 19. Okt. 2012, Az. 31/11, juris, Rn. 41 ff.

Art. 49 Abs. 1 Satz 2 LV (In die Berufsfreiheit „darf ... eingegriffen werden“) keine selbst angelegte Grenze, sondern einen Eingriffsvorbehalt, der auch nach der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich das Zitiergebot auslöse. Die weiteren Ausführungen des Gerichts legen nahe, dass das Zitiergebot nicht gilt, wenn der Eingriff nur ein Reflex eines an einen anderen Adressaten gerichteten, gezielten und gewollten Eingriffs ist, die Beeinträchtigungen als mittelbar faktisch zu qualifizieren sind oder die Regelung nicht an eine berufliche Tätigkeit anknüpft, sondern als allgemeine Regelung – auch – die Berufsausübung berührt. Auch wenn diese Maßgaben nicht eindeutig und die Folgerungen für die vorliegenden Regelungen zweifelhaft sind, empfiehlt sich, im Gesetz¹³⁴ die Berufsfreiheit zu zitieren, da ein Verstoß gegen das Zitiergebot zur Nichtigkeit der Norm führt¹³⁵.

Art. 97 Abs. 4 LV verpflichtet zur Anhörung der kommunalen Spitzenverbände, wenn durch Gesetz oder Rechtsverordnung allgemeine Fragen geregelt werden, die die Gemeinden oder Gemeindeverbände unmittelbar berühren. Für Gesetze, die durch Volksentscheid angenommen wurden, dürfte diese Anhörungspflicht nicht gelten, da Art. 78 LV nicht auf Art. 97 Abs. 4 LV verweist und weil das VAGBbg, das „das Nähere“ gem. Art. 22 Abs. 5 Satz 1 LV regelt, abschließende Verfahrensvorgaben enthalten dürfte. Sofern der Landtag Vorschläge der Volksinitiative in einem vom Landtag beschlossenen Gesetz aufgreifen möchte, findet hingegen Art. 97 Abs. 4 LV Anwendung. In diesem Fall empfiehlt sich hier die Anhörung der kommunalen Spitzenverbände jedenfalls im Hinblick auf Art. 1, 2 und 4 des Gesetzentwurfs, da die Änderungen im Naturschutz- und Wasserrecht Exekutivzuständigkeiten der Landkreise als untere Naturschutz- bzw. Wasserbehörde berühren und die Umschichtung der Fördermittel auch finanzielle Interessen der Kommunen etwa im Hinblick auf die Auswirkungen auf die LEADER-Förderung betrifft.

7. Möglichkeit der Teilunzulässigkeit?

Im Ergebnis der gutachterlichen Prüfung sind verschiedene einzelne Regelungen des Gesetzentwurfs der Volksinitiative unzulässig. Daher soll abschließend skizziert werden, ob die Volksinitiative mit den verbleibenden Teilen fortgesetzt werden könnte; hierbei handelt es sich, da die Volksinitiative wegen des ebenfalls festgestellten Verstoßes gegen das

¹³⁴ Zur nicht unumstrittenen Frage, an welcher Stelle bei Änderungsgesetzen die Zitierung erfolgen kann, siehe *Singer*, Das Bundesverfassungsgericht und das Zitiergebot, DÖV 2007, S. 496, 501 f.

¹³⁵ VerfG Bbg, Beschl. vom 19. Okt. 2012, Az. 31/11, juris, Rn. 49.

Koppelungsverbot insgesamt unzulässig ist, allerdings, wie bereits dargelegt, ausschließlich um hilfsgutachterliche Erwägungen.

Unter welchen Voraussetzungen davon auszugehen ist, dass ein Teil einer unzulässigen Volksinitiative weitergeführt werden kann, wird in der Judikatur der Verfassungsgerichte unterschiedlich gewertet; einschlägige Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts existiert nicht.¹³⁶ Der VerfGH Bln nimmt an, seien wesentliche Teile eines Volksgesetzesentwurfs materiell unzulässig, könnten auch die verbleibenden und an sich zulassungsfähigen Teile nicht als Volksbegehren zugelassen werden. Diesem müsse vielmehr ein Gesetzesentwurf zugrunde liegen, der zweifelsfrei von dem Willen der (das Quorum gewährleistenden) Unterzeichner gedeckt sei. Seien wesentliche Teile unzulässig, könne hiervon nicht mehr ausgegangen werden. Die Teilzulassung eines Volksbegehrens komme daher nur ausnahmsweise in Betracht, wenn lediglich unwesentliche Bestimmungen entfielen und kein Zweifel daran bestehe, dass auch die verbliebenen Teile noch auf dem objektivierten Willen der Unterzeichner beruhten. Im Ergebnis führe bereits die Unzulässigkeit einzelner für das Volksbegehren wesentlicher Regelungen zur Unzulässigkeit des Volksbegehrens insgesamt.¹³⁷

Der BayVerfGH argumentiert ganz ähnlich wie der VerfGH Bln: Entscheidender Gesichtspunkt für die Zulässigkeit sei, dass dem Volksbegehren ein vom objektivierten Willen der Unterzeichner des Volksbegehrens gedeckter Gesetzesentwurf zugrunde liegen müsse. Die Antragsteller hätten mit ihrer Unterschrift ihr Einverständnis damit erklärt, ein bestimmter Gesetzesentwurf solle zum Gegenstand eines Volksgesetzgebungsverfahrens gemacht werden. Fülle dieser gemeinsame Nenner dadurch weg, dass ein Teil des Gesetzesentwurfs zu beanstanden sei, fehle es an der übereinstimmenden Aufnahme gerade dieses Gesetzesentwurfs in den gemeinsamen Willen der Unterzeichner. Die ursprüngliche Erklärung der Unterzeichner decke den verbleibenden Teil grundsätzlich nicht ab. Denn der verbleibende Teil des Gesetzesentwurfs stelle in aller Regel etwas wesentlich anderes dar als der Gesetzesentwurf, dem die Unterzeichner ursprünglich ihre Zustimmung erteilt hatten. Es sei vor allem nicht auszuschließen, dass eine große Anzahl der Unterzeichner bei einer kritischen

¹³⁶ Zur Judikatur der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die offenbar strenge Voraussetzungen für die nur ausnahmsweise zulässige Annahme einer Teilnichtigkeit eines Bürgerbegehrens aufstellt, s. *Wefelmeier* (Fn. 24), § 32 Rn. 57.

¹³⁷ VerfGH Bln, Urt. vom 13. Mai 2013, Az. 32/12, juris, Rn. 78-80.

Würdigung des verbleibenden Teils des Gesetzentwurfs zu der Überzeugung gelange, dieser Teil sei für sie nicht von entscheidendem Gewicht und rechtfertige den Aufwand eines Volksbegehrens nicht mehr. Nur wenn die Unzulässigkeit des Volksbegehrens begründenden Vorschriften lediglich einen unwesentlichen Teil eines einheitlichen Gesetzentwurfs darstellten und von diesem sachlich trennbar seien, könne ein Volksbegehren mit den verbleibenden Vorschriften ausnahmsweise zugelassen werden.¹³⁸

Der ThürVerfGH hat sich der Rechtsprechung des BayVerfGH ausdrücklich angeschlossen,¹³⁹ diese aber eher verschärft. Er nimmt an, Gegenstand der nachträglichen Normenkontrolle sei in der Regel ein bereits verkündetes Gesetz, zu dem der Gesetzgeber seinen Willen endgültig geäußert habe. Gesetze könnten schon Rechtswirkungen erzeugt haben, auf die die Bürger vertrauten. Die verfassungsgerichtliche Prüfung habe hier durch Anlegung eines zurückhaltenden Maßstabes einerseits die demokratische Willenskundgabe in einem Gesetz und andererseits die Rechtssicherheit, d.h. das Vertrauen in den Fortbestand des Gesetzes, zu beachten. Diesen Anforderungen würden die Grundsätze zur Teilnichtigkeit gerecht, wie sie in § 139 BGB enthalten seien. Gegenstand der vorbeugenden Normenkontrolle im Rahmen der Volksgesetzgebung sei dagegen ein „Gesetz im Werden“, das durch das Volk im Rahmen der Volksgesetzgebung demokratisch noch nicht legitimiert sei und das noch keine Rechtsfolgen zeitige. Hinzu komme weiter, dass der Entwurf bis zur Entscheidung durch das Volk vom Willen der Initiatoren und Unterstützer getragen sein müsse. Diese Aspekte führten dazu, dass der Entwurf eines Gesetzes bei einer Teilnichtigkeit eher für insgesamt unzulässig angesehen werden müsse.¹⁴⁰

Unter Zugrundelegung dieser Argumentationslinie der vorgenannten Verfassungsgerichte wäre von der Unzulässigkeit der Fortführung der Volksinitiative auszugehen, da die als unzulässig qualifizierten Regelungen von ihrem sachlichen Gehalt und Gewicht her erkennbar wesentliche Bestandteile der Volksinitiative sind.

Stärker „Initiativen-erhaltend“ als die vorgenannten Verfassungsgerichte will das HmbVerfG vorgehen. Im Ausgangspunkt seiner Judikatur geht es von der Gleichrangigkeit des Volks- und des parlamentarischen Gesetzgebers aus und folgert hieraus, eine enge

¹³⁸ BayVerfGH, Entsch. vom 14. Nov. 1994, Az. Vf. 95-IX-94, juris, Rn. 119, 122.

¹³⁹ ThürVerfGH, Urt. vom 19. Sept. 2001, Az. 4/01, juris, Rn. 263 f.

¹⁴⁰ ThürVerfGH, Urt. vom 19. Sept. 2001, Az. 4/01, juris, Rn. 266 f.

Begrenzung oder gar ein Ausschluss der Möglichkeit, ein teilweise unzulässiges Volksbegehren im Übrigen aufrechtzuerhalten und durchzuführen, würde das plebiszitäre Element der Gesetzgebung entscheidend behindern. Dementsprechend sei im Zweifel zugunsten der Zulässigkeit des verbleibenden Teils des Volksbegehrens zu entscheiden. Dennoch sei in Fällen teilweiser (Un-)Zulässigkeit zu klären, ob eine Abspaltung eines Teils des ursprünglich beabsichtigten Volksbegehrens dessen Kern unberührt lasse. Hierfür sei zu klären, welche Bedeutung jeweils dem unzulässigen und dem zulässigen Teil zukomme, in welchem inhaltlichen und systematischen Zusammenhang die verschiedenen Teile stünden und ob der mutmaßliche Abstimmungswille der Wahlberechtigten, die die Volksinitiative unterstützt hätten, dafür spreche, dass diese auch nur den verbleibenden Teil der Volksinitiative unterstützt hätten. Komme aber dem unzulässigen Teil des Volksbegehrens eine derart herausgehobene Bedeutung zu, dass die Weiterführung des Volksbegehrens ohne das ehemals in den Mittelpunkt gestellte Anliegen die Aufgabe und damit eine grundlegende Veränderung seines Kernanliegens bedeute, komme eine Fortführung des übrigen Teils nicht in Betracht.¹⁴¹

Der StGH Bremen will die Frage, ob ein teilweise verfassungswidriger Gesetzentwurf das Volksbegehren nur teilweise oder aber insgesamt unzulässig macht, in Anlehnung an die in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze über die Teilnichtigkeit von Normen entscheiden, wonach aus der Nichtigkeit einzelner Vorschriften die Nichtigkeit der ganzen Regelung dann folgen soll, wenn sich aus deren objektivem Sinn ergibt, dass die übrigen Bestimmungen keine selbständige Bedeutung haben, sowie dann, wenn die verfassungswidrige Vorschrift Teil einer Gesamtregelung ist, die ihren Sinn und ihre Rechtfertigung verlieren würde, wenn man einen ihrer Bestandteile herausnimmt. Diese für teilunwirksame Gesetze entwickelten Grundsätze seien auf teilunzulässige Volksbegehren übertragbar, so der StGH Bremen. Die Aufrechterhaltung eines Teiles des Begehrens führe zwar ebenso wie bei der Teilnichtigkeit von beschlossenen Gesetzen zu einer Abweichung vom Gesamthalt der Regelung, für die die Unterstützer des Volksbegehrens ihre Unterschrift bzw. die am Gesetzesbeschluss Beteiligten ihre Stimme gegeben hätten. Das bremische Landesrecht binde die Fortführung des Begehrens aber nur abgeschwächt an die Übereinstimmung mit dem Entwurfstext, für den die Unterschriften geleistet worden seien, da es ausdrücklich die Möglichkeit einer Änderung des mit den Unterschriften eingereichten

¹⁴¹ HmbVerfG, Urt. vom 7. Mai 2019, Az. 4/18, 4/2018, juris, Rn. 121-125.

Zulassungsantrags durch die Vertrauenspersonen vorsehe. Dies lege ein sehr enges Festhalten an dem bei der Unterschriftsleistung vorliegenden Entwurfstext nicht nahe. Darüber hinaus sei zu berücksichtigen, dass die Unterschriftensammlung für das Volksbegehren selbst erst noch folge, und zwar nunmehr allein für den unbeanstandeten Teil des Gesetzentwurfs; allein auf diesen beziehe sich auch ein gegebenenfalls nachfolgender Volksentscheid. Eine Spannung zum Demokratieprinzip werde daher mit der Anwendung der Grundsätze über teilnichtige Rechtsnormen nicht hervorgerufen. Demgegenüber könne eine enge Begrenzung oder gar ein Ausschluss der Möglichkeit, ein teilfehlerhaftes Begehren im Übrigen aufrecht zu erhalten, die plebiszitäre Gesetzgebung behindern. Die Entwertung der erfolgreich durchgeführten Unterschriftensammlung und die Notwendigkeit zu deren Wiederholung könne zur Ermüdung bei Initiatoren und potentiellen Unterzeichnern führen und so die zunächst vorhandene plebiszitäre Initiativkraft durch übermäßige Verfahrenshürden lähmen.¹⁴²

Diese Rechtsprechung lässt sich für Brandenburg nicht übertragen, da es im Landesrecht an der zu bremischem Recht vergleichbaren, die Judikatur des StGH Bremen tragenden Regelung (Abänderungsbefugnis der Initiatoren) gerade fehlt.

Ebenfalls auf die Grundsätze der Teilnichtigkeit von Normen stellt das SchlHLVerfG ab.¹⁴³ Die Erklärung nur eines Teils einer Volksinitiative für unzulässig begegne keinen grundsätzlichen Bedenken. Für die Überprüfung von Normen sei anerkannt, dass sich die Feststellung der Nichtigkeit nach dem in § 139 BGB enthaltenen Rechtsgedanken auf den nichtigen Teil zu beschränken habe, um die Regelungsabsichten des Normgebers soweit wie möglich zu respektieren. Voraussetzung sei, dass die verbleibenden Regelungen ein inhaltlich sinnvolles, anwendbares Regelwerk bildeten und es keinen Zweifeln unterliege, dass der Normgeber die sonstige Regelung bzw. die sonstigen Regelungen auch ohne den gegen höherrangiges Recht verstoßenden Teil aufrechterhalten hätte. Dies sei auf das Verfahren zur Prüfung der Zulässigkeit einer Volksinitiative zu übertragen, auch wenn es sich hierbei um ein präventives Verfahren handle und der Wille der Unterstützer der Volksinitiative im Einzelfall schwieriger zu bestimmen sein könne als bei einem gewählten

¹⁴² StGH Bremen, Urt. vom 14. Feb. 2000, Az. St 1/99, juris, Rn. 82. Das Gericht (Rn. 83) behandelt dann die engere Judikatur des BayVerfGH und verweist auf das dieser Entscheidung zu Grunde liegende unterschiedliche Landesrecht.

¹⁴³ SchlHLVerfG, Urt. vom 6. Dez. 2019, Az. LVerfG 2/18, juris, Rn. 59 f., unter Hinweis auf BVerfG, Beschl. vom 3. Juli 2000, Az. 2 BvK 3/98, juris, Rn. 90.

Gesetzgeber. Zweifel könnten sich nur dann ergeben, wenn die verbleibenden Teile im Gegensatz zu sonstigen normativen Vorgaben oder dem eigentlichen Zweck des Gesetzes stünden oder sich dies aus der Gesetzesbegründung ergebe.

Ob für das brandenburgische Recht von der Anwendbarkeit der Grundsätze zur Teilnichtigkeit von Gesetzen ausgegangen werden kann, erscheint zweifelhaft. Weder findet sich in der Entstehungsgeschichte des VAGBbg¹⁴⁴ ein entsprechender Hinweis, wie dies im Falle des schleswig-holsteinischen Rechts der Fall ist,¹⁴⁵ noch erscheint ein solches Vorgehen aus Sachgründen geboten oder überzeugend: Die parlamentarische Gesetzgebung ist geprägt durch einen zumeist ausführlich begründeten Gesetzentwurf und der nachfolgenden, eingehenden und protokollierten parlamentarischen Diskussion, sodass der Wille des Gesetzgebers zumeist gut nachvollzogen werden kann. Dies ist bei einer Volksinitiative nicht der Fall. Die Judikatur der Verfassungsgerichte Berlins und Bayerns erscheint insoweit überzeugender als die des SchlHLVerfG und auch des HmbVerfG. Im Übrigen ist es vorliegend zweifelhaft, ob es dem Willen der Unterstützer der Volksinitiative entspräche, im Falle der Unzulässigkeit erheblicher Teile des Gesetzentwurfs, die nur Art. 2 des Gesetzentwurfs nicht betrifft, das Volksgesetzgebungsverfahren fortzuführen.

Im Ergebnis ist hier demzufolge nicht anzunehmen, dass die Volksinitiative im Hinblick auf den Gesetzentwurf nur teilunzulässig ist.

V. Zulässiger Gegenstand der Volksinitiative – Weitere Forderungen

Nach Art. 76 Abs. 1 Satz 1, Art. 77 Abs. 1 LV und § 5 Abs. 1 Satz 1 VAGBbg muss die Volksinitiative keinen Gesetzentwurf vorlegen, zulässig sind auch „sonstige Vorlagen“, also auch Vorlagen für einfache Parlamentsbeschlüsse, mit denen die Landesregierung zu einem bestimmten Verhalten aufgefordert wird. Solche Landtagsbeschlüsse entfalten keine rechtliche Bindung.¹⁴⁶ Da die sonstige Vorlage einen Landtagsbeschluss ersetzt und die Volksinitiative nach Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV nicht über die Zuständigkeiten des Land-

¹⁴⁴ Hierzu Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 1/1605 vom 15. Jan. 1993.

¹⁴⁵ Das SchlHLVerfG, Urt. vom 6. Dez. 2019, Az. LVerfG 2/18, juris, Rn. 61, konnte sich auf einen sehr deutlich formulierten Willen des Gesetzgebers des Volksabstimmungsgesetzes beziehen, der in der Gesetzesbegründung ausdrücklich die Grundsätze der Teilnichtigkeit für anwendbar erklärt hatte.

¹⁴⁶ Siehe im Einzelnen das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. März 2015 (Fn. 120), S. 11 ff., sowie Fn. 46.

tages hinausgeht, ist auch eine durch Volksentscheid beschlossene „sonstige Vorlage“ rechtlich unverbindlich.¹⁴⁷

1. Haushaltsvorbehalt

Aus der fehlenden Rechtsverbindlichkeit eines Volksentscheides zu einer „sonstigen Vorlage“ hat der Parlamentarische Beratungsdienst im Gutachten zur Zulässigkeit der Volksinitiative „Straßenbaubeiträge abschaffen!“ in Auswertung der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts¹⁴⁸ gefolgert, dass für solche Vorlagen der Abgabenvorbehalt und der Haushaltsvorbehalt nach Art. 76 Abs. 2 LV, § 5 Abs. 2 VAGBbg nicht gelten.¹⁴⁹ Soweit daher die „weiteren Forderungen“ Auswirkungen auf den Haushalt haben sollten, stünde dies der Zulässigkeit nicht entgegen.

2. Zuständigkeiten für Beleuchtungsanlagen an Landesstraßen

Im Hinblick auf die Aufforderung an die Landesregierung, für die Landesstraßen verbindlich festzulegen, dass beim Aufstellen von Beleuchtungsanlagen die Auswirkungen auf die Insektenfauna zu überprüfen sind, dürfte allenfalls ein geringer Anwendungsbereich bestehen. Denn die Straßenbeleuchtung ist nach § 9 Abs. 1 Satz 5 des Brandenburgischen Straßengesetzes (BbgStrG) nicht Bestandteil der Straßenbaulast. Die Straßenbeleuchtung ist vielmehr eigene Aufgabe der Gemeinden, die diese im Rahmen ihrer allgemeinen Zuständigkeit für örtliche Angelegenheiten wahrnehmen.¹⁵⁰ Allenfalls wenn ausnahmsweise aus der Verkehrssicherungspflicht eine Beleuchtungspflicht erwächst,¹⁵¹ könnte das Land für die Abschnitte der Landesstraßen, für die dem Land die Straßenbaulast obliegt,¹⁵² verpflichtet sein, landeseigene Beleuchtungsanlagen zu betreiben. Neben der Straßenbeleuchtung dürften von der Forderung auch andere Beleuchtungsanlagen umfasst sein (z.B. Leuchtreklame), für die straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnisse erforderlich sind. Auch hier ist das Land nicht uneingeschränkt für die Landesstraßen zuständig (siehe

¹⁴⁷ Vgl. VerfGH Berlin, Beschl. vom 27. Okt. 2008, Az. 86/08, juris, Rn. 79 f.

¹⁴⁸ VerfG Bbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00, LKV 2002, S. 77 ff.

¹⁴⁹ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 10. Jan. 2019 (Fn. 124), S. 11 ff.

¹⁵⁰ Vgl. *Jupe*, Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht in Brandenburg, Losebl. Stand Dez. 2019, Ziff. 11.00, S. 46i.

¹⁵¹ *Jupe* (Fn. 150), Ziff. 11.00, S. 46h f.

¹⁵² Die Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten der Landesstraßen tragen ggf. nach Maßgabe des § 9a Abs. 2 und 4 BbgStrG die Gemeinden.

§ 18 Abs. 1 i.V.m. § 46 Abs. 2 BbgStrG). Sofern der Landtag diese Forderung in einem eigenen Beschluss aufgreifen möchte, empfiehlt sich daher eine entsprechende Präzisierung.

3. Ergebnis

Auch im Übrigen bestehen keine rechtlichen Bedenken. Die einzelnen „weiteren Forderungen“ können daher zulässige Gegenstände von Volksinitiativen sein.

VI. Zusammenfassung

Die Volksinitiative ist unzulässig.

Förmliche Zulässigkeitsvoraussetzungen

1. Die Anforderungen an die Gestaltung des Unterschriftenbogens sind erfüllt.
 - Aus der Überschrift „*Artenvielfalt sichern – Zukunft retten*“ geht der Zweck der Unterschriftensammlung eindeutig hervor.
 - Der Abdruck des Wortlautes der Vorlage auf der Rückseite ist zulässig, da hierauf auf der Vorderseite über der Unterschriftenliste eindeutig Bezug genommen wird.
 - Der Vortext ist zulässig, da er keine irreführenden Inhalte aufweist.
2. Die Volksinitiative ist im Hinblick auf die Vorlage „*Weitere Forderungen an die Landesregierung*“ unzulässig. Die Unterstützungsunterschriften beziehen sich nur auf den Gesetzentwurf, da die Formulierung „*Daher unterstütze ich den Gesetzentwurf (umseitig)*“ ausschließlich auf den Gesetzentwurf hinreichend deutlich Bezug nimmt.
3. Die Volksinitiative ist unzulässig, weil die Anforderungen an die Begründung des Gesetzentwurfs nicht erfüllt sind. Die Begründung ist in einem wesentlichen Punkt irreführend. Die Aussage zu Art. 3 des Gesetzentwurfs (Gewässerrandstreifen) „*Schon jetzt gelten gleiche Regelungen wie im Gesetzentwurf vorgesehen in anderen Bundesländern wie Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen*“ ist unzutreffend. In allen genannten Ländern gelten Regelungen, die sich in wesentlichen Punkten von dem Gesetzentwurf unterscheiden.
4. Die Volksinitiative ist unzulässig, weil den Vertreterinnen und Vertretern der Volksinitiative nicht *jeweils* eine Stellvertreterin oder ein Stellvertreter zugeordnet wurde.
5. Trotz fehlender Regelung im Volksabstimmungsgesetz dürfte es auch im Stadium der Zulässigkeitsprüfung durch den Hauptausschuss noch zulässig sein, der Volksinitiative Gelegenheit zur Behebung von Mängeln der Gesetzesbegründung und der Vertreterbenennung zu geben.

Zulässiger Gegenstand der Volksinitiative – Koppelungsverbot

6. Die Volksinitiative ist unzulässig, weil sie gegen das Koppelungsverbot verstößt. Das Koppelungsverbot wird von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung aus dem De-

mokratieprinzip hergeleitet. Anders als die Abgeordneten im parlamentarischen Verfahren haben die einzelnen Abstimmungsberechtigten keinen Einfluss auf die Formulierung der Vorlage und können über die Vorlage nur insgesamt mit „Ja“ oder „Nein“ abstimmen. Damit die Abstimmungsberechtigten ihren autonomen Willen unverkürzt und unverfälscht zum Ausdruck bringen können, müssen die zur Abstimmung gestellten Sachfragen eine einheitliche Materie darstellen. Es ist nach der Rechtsprechung nicht ausreichend, dass die vorgelegten Regelungen oder Forderungen der Umsetzung eines allgemeinen Programms dienen. Die Volksinitiative ist mit diesen Vorgaben nicht vereinbar, weil sie keine einheitliche Materie betrifft, sondern eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungsbereiche, die zudem in vielen Punkten deutlich über das Ziel des Artenschutzes hinausgehen. Die Volksinitiative ist nicht aus Gründen des Vertrauensschutzes zuzulassen. Auch eine Zulassung bestimmter Teile der Volksinitiative kommt nicht in Betracht.

Zulässiger Gegenstand der Volksinitiative – Gesetzentwurf

7. Die Regelung in Art. 1 des Gesetzentwurfs zum Verbot bestimmter Pflanzenschutz- und Düngemittel in Naturschutz- und FFH-Gebieten ist grundsätzlich zulässig, insbesondere besteht eine Gesetzgebungskompetenz des Landes. Da ein Verstoß gegen das Verbot eine Ordnungswidrigkeit darstellt, sind zur Vermeidung unverhältnismäßiger Grundrechtsbeeinträchtigungen jedoch Übergangsregelungen erforderlich, die naturschutzrechtlich bereits zugelassene Ausnahmen oder Befreiungen überleiten bzw. einen Übergangszeitraum zur erstmaligen Beantragung von Ausnahmen oder Befreiungen gewähren. Außerdem ist unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitsgrundrechts nicht ersichtlich, warum die FFH-Gebiete anders behandelt werden als die Europäischen Vogelschutzgebiete, obwohl nach dem Bundesnaturschutzgesetz für beide Gebietstypen das Schutzregime für Natura-2000-Gebiete gilt.

8. Sofern der Landtag den Regelungsgedanken des Art. 1 des Gesetzentwurfs aufgreift, empfiehlt sich aus rechtlicher Sicht zudem,

- die verbotenen Mittel unter Bezugnahme auf das einschlägige Fachrecht zu definieren,
- eine gesetzliche Verbotsregelung mit den entsprechenden Verboten, die in den Schutzgebietsverordnungen bereits vorgesehen sind, abzugleichen und die Regelungen aufeinander abzustimmen,

- darzulegen, warum sich das Verbot gerade auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und mineralischen Stickstoffdünger bezieht,
- klarzustellen, dass die Regelungen des Bundesnaturschutzgesetzes über Befreiungen und Entschädigungen unberührt bleiben.

9. Die in Art. 2 des Gesetzentwurfs vorgeschlagene Änderung des Grundstücksverwertungsgesetzes begegnet keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken. Sofern der Landtag den Regelungsgedanken aufgreift, empfiehlt sich jedoch aus rechtlicher Sicht

- die Begrifflichkeiten an die EU-Ökobasisverordnung anzupassen und klarzustellen, ob auch Unternehmen erfasst werden, die eine ökologische/biologische Produktionseinheit neu einrichten wollen,
- klarzustellen, dass von einem in den Pachtverträgen vorzusehenden Verbot bestimmter Pflanzenschutz- und Düngemittel Ausnahmen vereinbart werden können und dass die Pflicht, in den Pachtverträgen bestimmte Vorgaben zur Naturverträglichkeit vorzusehen, unter dem Vorbehalt des rechtlich und tatsächlich Möglichen steht.

10. Die Regelung in Art. 3 des Gesetzentwurfs über Gewässerrandstreifen ist grundsätzlich zulässig, insbesondere dürfte eine Gesetzgebungskompetenz des Landes bestehen. Zur Vermeidung unverhältnismäßiger Grundrechtsbeeinträchtigungen sind jedoch Ausnahme-, Entschädigungs- und Übergangsregelungen erforderlich. Zudem ist das Gülleverbot zu präzisieren, da das Bundesrecht und das EU-Recht den Begriff unterschiedlich definieren und wegen der Bußgeldregelung der strenge Bestimmtheitsgrundsatz für Strafvorschriften gilt.

11. Sofern der Landtag den Regelungsgedanken des Art. 3 des Gesetzentwurfs aufgreift, empfiehlt sich aus rechtlicher Sicht zudem,

- darzulegen, inwieweit der Zweck des Ackerbauverbotes über den Zweck der Verhinderung von Stoffeinträgen hinausgeht,
- in der Verordnungsermächtigung klarzustellen,
 - dass sich die Verordnung auf einzelne Gewässer oder Gewässerabschnitte beziehen kann,
 - was der Zweck einer Festsetzung schmalerer Gewässerrandstreifen ist,
 - ob Gewässerrandstreifen aufgehoben werden können und
 - ob die Ausdehnung des Ackerbauverbotes verändert werden kann,

- die Festlegung der Breite der Gewässerrandstreifen und der Reichweite des Ackerbauverbotes zu begründen,
- zu begründen, warum für die Ausbringung von Gülle für Gewässerrandstreifen andere Regelungen gelten sollen als für Naturschutz- und FFH-Gebiete,
- zu begründen, warum sich das Verbot auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und mineralischen Stickstoffdünger sowie Gülle bezieht und nicht auf andere Pflanzenschutz- und Düngemittel,
- zu prüfen, ob auch der Verstoß gegen ein gesetzlich angeordnetes Ackerbauverbot als Ordnungswidrigkeit ausgestaltet werden soll.

12. Die in Art. 4 Nr. 1 des Gesetzentwurfs (Änderung des Landwirtschaftsförderungsgesetzes) vorgesehenen Regelungen zur zukünftigen Verwendung von EU-Fördermitteln (§ 3 Abs. 3, 4 LFG-E) greifen in die Planungszuständigkeit der Landesregierung und damit in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ein und verstoßen gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung und, soweit sie das (Abstimmungs-)Verhalten der Landesregierung im Bundesrat festlegen, auch gegen Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG, aus dem sich grundsätzlich die Freiheit der Mitglieder des Bundesrates von verbindlichen Weisungen des Landtages ableiten lässt.

13. Soweit der Landtag die Regelungsgedanken des Art. 4 Nr. 1 des Gesetzentwurfs zur Verteilung und Verwendung der GAP-Mittel aufgreifen möchte, kann dies durch einen einfachen Landtagsbeschluss erfolgen.

14. Die in Art. 4 Nr. 3 des Gesetzentwurfs vorgesehene grundsätzliche Pflicht, jeweils vor Inanspruchnahme von Fördermitteln an einer betriebsintegrierten ökologischen Beratung teilzunehmen, kann unverhältnismäßig sein. Wenn der Landtag den Regelungsgedanken aufgreift, sollten die Voraussetzungen einer Beratungspflicht daher präzisiert werden.

15. Sofern der Landtag Regelungsgedanken des Gesetzentwurfs aufgreift, sind zudem je nach Ausgestaltung der Regelungen die Pflicht zur Zitierung der eingeschränkten Grundrechte und die Pflicht zur Anhörung der kommunalen Spitzenverbände zu beachten.

16. Wegen der Verstöße gegen höherrangiges Recht in Art. 1, 3 und 4 des Gesetzentwurfs ist eine bloße Teilunzulässigkeit der Volksinitiative nicht anzunehmen.

Zulässiger Gegenstand der Volksinitiative – Weitere Forderungen

17. Die einzelnen „weiteren Forderungen“ können zulässige Gegenstände von Volksinitiativen sein. Sofern der Landtag diese Forderungen aufgreift, ist zu beachten, dass die Aufforderung an die Landesregierung, für Landesstraßen verbindliche Regelungen zur Berücksichtigung des Insektenschutzes bei der Aufstellung von Beleuchtungsanlagen festzulegen, weitgehend ins Leere geht, insbesondere, weil auch für Landesstraßen die allgemeine Straßenbeleuchtung in den Aufgabenbereich der Gemeinden fällt.

Anlage Unterschriftenbogen



Volksinitiative: Artenvielfalt retten - Zukunft sichern

DEINE STIMME FÜR DEN ERHALT VON BRANDENBURGS ARTENVIELFALT

BITTE SENDEN SIE UNTERSCHREIBENE LISTEN IM ORIGINAL UND MIT GEGENSTÄNDLICHEN TEXT AUF DER RÜCKSEITE AN:

Volksinitiative Artenvielfalt
Haus der Natur
Lindenstraße 34
14467 Potsdam

Die Artenvielfalt schwindet - auch in Brandenburg. Blühende Pflanzen sind von Äckern, Wiesen und Weiden nahezu verschwunden und damit die Lebensgrundlage der Insekten. Die Zahl der Wildbienen, Hummeln, Schmetterlinge und Käfer nimmt Jahr für Jahr ab. Sie fehlen somit in der Nahrungskette vieler Tiere und uns als wichtige Bestäuber für eine gesicherte Lebensmittelproduktion.

Wir wollen eine politische Kehrtwende und brauchen gesetzliche Grundlagen zur Förderung der Artenvielfalt in Landwirtschaft und Kommunen! Daher unterstützen wir den Gesetzentwurf (umseitig), der folgende wesentliche Forderungen an die Landesregierung enthält:

Pestizidverbot in Schutzgebieten: Der Pestizideinsatz muss in Naturschutz- und FFH-Gebieten verboten werden, um wertvolle Lebensräume für gefährdete Tier- und Pflanzenarten zu erhalten!

Landeseigene Flächen naturverträglich bewirtschaften: Brandenburg soll seine landwirtschaftlichen Flächen an Öko-Betriebe verpachten!

Zehn Meter breite Gewässerrandstreifen: Randstreifen an Gräben, Bächen und Kleingewässern verringern wirksam Einträge von Pestiziden und Düngemitteln und schützen Gewässer und Böden!

EU- und Landesgelder für eine am Gemeinwohl orientierte naturnahe Landwirtschaft: Agrarsubventionen (in Brandenburg jedes Jahr bis zu 500 Millionen Euro) müssen umwelt- und klimagerecht u.a. für Blühflächen, Hecken und artenreiches Grünland eingesetzt und Landwirte für den Mehraufwand entlohnt werden! Das Land muss den Ökolandbau fördern und den Pestizideinsatz deutlich verringern.

Weniger Pestizide, Lichtverschmutzung und Flächenverbrauch: Das Land muss sich für pestizidfreie Kommunen, eine Minderung der Lichtverschmutzung und eine nachhaltige Siedlungsentwicklung einsetzen.

Wer kann unterschreiben? Bitte deutlich und in Druckschrift schreiben! Unterschriftsberechtigt sind alle Einwohner Brandenburg ab 16 Jahren, die die unterzeichnende Person nicht zweifelsfrei erkennen lassen, machen die Unterstützung ungültig!

Was passiert mit meinen Daten? Der NABU Brandenburg e.V. (Lindenstr. 34, 14467 Potsdam; dort erreichen Sie auch unseren Ansprechpartner für Datenschutz) verarbeitet Ihre in der Unterschriftenliste angegebenen Daten gem. Art. 6 (1) b DSGVO ausschließlich zur Prüfung der Unterschriftsberechtigung. Weitere Informationen finden Sie unter: nabu-bb.de/datenschutz

NR.	NAME, VORNAME	GEBURTSTAG	STRASSE, HAUSNUMMER	PLZ, WOHNORT	DATUM DER UNTERSCHRIFT	UNTERSCHRIFT
1						
2						
3						
4						
5						

Initiatoren:









Weitere Partner: artenvielfalt-brandenburg.de/partner

Volksinitiative: Artenvielfalt retten - Zukunft sichern

Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Förderung der Artenvielfalt

Artikel 1 - Änderung des Brandenburgischen Naturschutzausführungsgesetzes

Das Brandenburgische Naturschutzausführungsgesetz vom 21. Januar 2013 (GVBl. I Nr. 3, 21), das durch Artikel 2 Absatz 5 des Gesetzes vom 25. Januar 2016 (GVBl. I Nr. 5 S. 4) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 13 folgende Angabe eingefügt:

„§ 13a Besonderer Schutz von Gebieten (zu § 23 Absatz 2 BNatSchG)“.

2. Nach § 13 wird folgender § 13a eingefügt:

„§ 13a Besonderer Schutz von Gebieten (zu § 23 Absatz 2 BNatSchG)

(1) In Naturschutzgebieten nach § 23 des Bundesnaturschutzgesetzes und in Gebieten, die durch Rechtsverordnung nach § 14 Absatz 3 dieses Gesetzes unter Schutz gestellt sind, ist der Einsatz von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln sowie von mineralischem Stickstoffdünger verboten.

(2) Für die punktuelle Beseitigung von Pflanzenteilen, die die Grünlandnutzung erheblich einschränken, können von dem Verbot des Einsatzes von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln Ausnahmen zugelassen werden, sofern nicht andere Schutzvorschriften gelten.“

3. In § 39 Verstöße gegen Bestimmungen der Naturschutzgesetze wird in Absatz 1 eingefügt:

„12. entgegen § 13a chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel oder mineralischen Stickstoffdünger einsetzt.“

Artikel 2 - Änderung des Grundstücksverwertungsgesetzes

Dem § 5 des Grundstücksverwertungsgesetzes vom 26. Juli 1999 (GVBl. I S. 271), das zuletzt durch das Gesetz vom 12. Juli 2011 (GVBl. I Nr. 17) geändert worden ist, wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Die Verpachtung landwirtschaftlicher Flächen hat an ökologisch wirtschaftende Betriebe zu erfolgen. Ist dies nicht möglich, ist in den Pachtverträgen eine naturverträgliche Bewirtschaftung, insbesondere der Verzicht auf den Einsatz von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln und mineralischem Stickstoffdünger festzulegen.“

Artikel 3 - Änderung des Brandenburgischen Wassergesetzes

Das Brandenburgische Wassergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. März 2012 (GVBl. I Nr. 20), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Dezember 2017 (GVBl. I Nr. 28) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 77a Gewässerrandstreifen Absatz 1 und 2 erhält folgende Fassung:

„(1) Abweichend von § 38 Absatz 3 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) ist der Gewässerrandstreifen im Außenbereich zehn Meter breit. In den Gewässerrandstreifen ist der Einsatz von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln und mineralischem Stickstoffdünger sowie die Ausbringung von Gülle verboten. In einem Bereich von fünf Metern zum Gewässer ist die ackerbauliche Nutzung mit Ausnahme von Brachflächen verboten.

(2) Die oberste Wasserbehörde kann durch Rechtsverordnung breitere Gewässerrandstreifen festsetzen, soweit dies zur Erhaltung und Verbesserung der ökologischen Funktionen der Gewässer erforderlich ist oder schmalere Gewässerrandstreifen festsetzen, soweit dies mit den Grundsätzen des § 38 WHG vereinbar ist und Gründe des Wohls der Allgemeinheit nicht entgegenstehen.“

2. In § 145 Ordnungswidrigkeiten wird in Absatz 1 eingefügt:

„14. entgegen § 77a chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel, mineralischen Stickstoffdünger oder Gülle in Gewässerrandstreifen ausbringt“

Artikel 4 - Änderung des Landwirtschaftsförderungsgesetzes

Das Gesetz zur Förderung der agrarstrukturellen Entwicklung im Land Brandenburg vom 14. Februar 1994 (GVBl. I/94 [NR. 04], S. 30), zuletzt geändert am 10. Juli 2014 (GVBl. I/14, [Nr. 28]), wird wie folgt geändert:

1. Im § 3 Grundsätze wird Absatz 2 geändert und die Absätze 3 bis 5 angefügt:

„(2) Die Förderungsmaßnahmen sollen eine sichere Versorgung der Bevölkerung mit gesunden Lebensmitteln und sauberem Trinkwasser unterstützen. Die Landesregierung ist verpflichtet, innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes dem Landtag eine Strategie zur deutlichen Reduzierung des Einsatzes von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln vorzulegen (Pestizidreduktionsstrategie). Naturschutz- und Landnutzungsverbände sowie wissenschaftliche Institutionen sind bei der Entwicklung der Strategie zu beteiligen. Die Strategie ist regelmäßig fortzuschreiben. Dem Landtag ist alle zwei Jahre ein Fortschrittsbericht vorzulegen.

(3) Die Landesregierung setzt sich auf Bundesebene dafür ein, dass finanzielle Mittel der Europäischen Union mit dem höchstmöglichen Prozentsatz aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft („Erste Säule“) in den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums („Zweite Säule“) umgeschichtet werden. Umgeschichtete Mittel sind ausschließlich für die Förderung von Umwelt- und Klimamaßnahmen, des Tierwohls, des ökologischen Landbaus und der Betriebsintegrierten ökologischen Beratung zu verwenden. Die Landesregierung setzt sich außerdem dafür ein, dass in Deutschland mindestens 40 Prozent der Mittel der Ersten Säule für Maßnahmen gemäß Satz 2 genutzt werden.

(4) Mindestens 60 Prozent der dem Land zur Verfügung stehenden Mittel des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums („Zweite Säule“) einschließlich der Mittel nach Absatz 3 Satz 2 werden für die in diesem Satz benannten Zwecke verwendet.

(5) Ändert sich die in den Absätzen 3 und 4 zugrunde gelegte Struktur der Förderung auf der Ebene der Europäischen Union oder des Bundes, ist das Land zu einem Handeln verpflichtet, das dem Zweck der genannten Bestimmungen entspricht.“

2. § 5 Förderungsgegenstand Absatz 2 wird durch folgenden Absatz 2 ersetzt und Absätze 3 und 4 wie folgt angefügt:

„(2) Die Förderung für Maßnahmen im Grünland sind vorrangig darauf auszurichten, dass eine bestimmte Mindestzahl von Kennarten auf den geförderten Flächen nachgewiesen ist oder sich in einem vorgegebenen Zeitraum entwickeln kann. Die Förderung von Maßnahmen auf Ackerflächen ist vorrangig auf selbstbegründende Brachflächen und –streifen sowie Schutzäcker für Ackervildkräuter auszurichten. Zusätzlich sollen auch Anlage und Pflege von mehrjährigen Blühtreifen und Blühflächen in die Förderung einbezogen werden. Darüber hinaus sind dauerhafte Strukturelemente in der Feldflur wie Feldgehölze, Hecken, Säume, Baumreihen und Kleingewässer mit dem Ziel einer Biotopvernetzung verstärkt zu fördern.

(3) Besonders förderungswürdig ist der ökologische Landbau. Das Land hat die Förderung und die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass bis 2025 der Anteil der ökologischen Landwirtschaft an der landwirtschaftlichen Nutzfläche mindestens 20 Prozent und bis 2030 mindestens 25 Prozent beträgt. Die Landesregierung erstellt einen Landesaktionsplan „Ökolandbau“, der auch den Auf- und Ausbau von Wertschöpfungsketten enthält. Über die Fortschritte ist dem Landtag jährlich zu berichten.

(4) Zur Durchführung von Maßnahmen nach Absatz 1 bis 3 erlassen die jeweils zuständigen Fachminister im Einvernehmen mit dem Minister der Finanzen Richtlinien für Förderungsprogramme.“

3. § 19 Beratung Absatz 1 und 2 wird wie folgt gefasst:

„(1) Das Land unterstützt die Landwirte finanziell bei der Inanspruchnahme von Beratungsdienstleistungen.

(2) Eine betriebsintegrierte ökologische Beratung, die auch das Tierwohl umfasst, wird besonders gefördert. Bei dieser Förderung soll kein Eigenanteil verlangt werden. Der Inanspruchnahme von Fördermitteln soll regelmäßig eine solche Beratung vorausgehen.“

4. In § 21 Zuständigkeiten wird die Angabe „§ 5 Abs. 2“ durch „§ 5 Abs. 2 und 3“ ersetzt.

Artikel 5 - Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Weitere Forderungen an die Landesregierung

Ausgestaltung der Förderung

Die Weidewirtschaft leistet einen hohen Beitrag für die Artenvielfalt. Sie ist seit Jahren rückläufig und muss finanziell stärker gefördert werden. Die gesetzlichen Verbote in § 13a Absatz 1 Naturschutzausführungsgesetz und in § 77a Absatz 1 Brandenburgisches Wassergesetz dürfen nicht zu Nachteilen bei der Förderung für die Landwirtschaftsbetriebe führen.

Förderung von Initiativen und Projekten zur pestizidfreien Kommune

Wir fordern die Landesregierung auf, Initiativen und Projekte von Kommunen für eine naturverträgliche Bewirtschaftung ohne den Einsatz von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln auf Flächen des öffentlichen Raumes wie Kulturland (z.B. Rasenflächen und Beete) und Nichtkulturland (z.B. Straßen einschließlich Straßenbegleitgrün, Wege, Spielplätze, Sportplätze) zu fördern. Auf öffentlichen Flächen in landeseigenen Liegenschaften ist eine insektenfreundliche extensive Pflege einzuhalten. Es sollen strengere Auflagen bei der Ausstellung von Ausnahmegenehmigungen für die Anwendung von pestizidhaltigen Mitteln auf Nichtkulturland vorgegeben werden (§ 12 Absatz 2 Pflanzenschutzgesetz).

Beeinträchtigungen durch Beleuchtungsanlagen verringern

Eingriffe in die Insektenfauna durch künstliche Beleuchtung sind so weit wie möglich zu vermeiden. Beim Aufstellen von Beleuchtungsanlagen müssen die Auswirkungen auf die Insektenfauna überprüft und die Ziele des Artenschutzes berücksichtigt werden. Wir fordern die Landesregierung auf, solche Regelungen verbindlich für die Landesstraßen festzulegen, die Kommunen zu einem gleichen Vorgehen bei der Bewegung und der Bearbeitung und Umsetzung von Beleuchtungskonzepten finanziell zu unterstützen.

Flächenverbrauch senken

Wir fordern die Landesregierung auf, dafür zu sorgen, dass der Flächenverbrauch, der zumeist zu Lasten landwirtschaftlicher Flächen geht, deutlich verringert wird. Vor allem muss eine nachhaltige Siedlungsentwicklung im Sinne der Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie mit dem Vorrang der Innenentwicklung gegenüber der Ausdehnung in den Außenbereich betreiben und die Versiegelung eingeschränkt werden. Instrumente, die den Verbrauch landwirtschaftlicher Flächen fördern, sind zu beseitigen.